

Handelspolitik unter der Bush-Administration: Grenzen der Gestaltungsfreiheit eines Präsidenten

Mildner, Stormy-Annika

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mildner, S.-A. (2008). *Handelspolitik unter der Bush-Administration: Grenzen der Gestaltungsfreiheit eines Präsidenten*. (SWP-Studie, S 3). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-248050>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Stormy Mildner

Handelspolitik unter der Bush-Administration

Grenzen der Gestaltungsfreiheit eines
Präsidenten

S 3
Februar 2008
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2008

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Rollenverteilung zwischen Exekutive und Legislative in der Handelspolitik
7	Verfassungsrechtliche Befugnisse
7	Das Handelsmandat – Ein Blankoscheck für internationale Verhandlungen?
7	<i>Die Rollenverteilung zwischen Exekutive und Legislative im Wandel: Vom Reciprocal Trade Agreement Act zur Trade Promotion Authority</i>
10	<i>Trade Promotion Authority – Der Präsident an der langen Leine des Kongresses?</i>
15	Gegenwind aus dem Kongress
15	Wachsende Liberalisierungsskepsis
15	<i>Handelspolitische Interessenbasis</i>
16	<i>Protektionistische Tendenzen im Repräsentantenhaus und im Senat</i>
17	Parteipolitische Polarisierung
20	Internationale Verhandlungen im Spannungsverhältnis zwischen Präsident und Kongress
20	Multilaterale Verhandlungen: Der Fall Doha-Runde
20	<i>Ziele und Interessen</i>
21	<i>Verhandlungen und Kontroversen</i>
25	Regionale Freihandelsabkommen: Der Fall CAFTA-DR
25	<i>Ziele und Interessen</i>
27	<i>Verhandlungen und Kontroversen</i>
29	Bilaterale Freihandelsabkommen: Der Fall KORUS-FTA
29	<i>Ziele und Interessen</i>
30	<i>Verhandlungen und Kontroversen</i>
33	Ergebnisse: Herausforderungen für die US-Handelspolitik
35	Anhang
42	Abkürzungen

*Dr. Stormy Mildner ist wissenschaftliche Mitarbeiterin der
SWP-Forschungsgruppe Amerika*

Handelspolitik unter der Bush-Administration. Grenzen der Gestaltungsfreiheit eines Präsidenten

Kaum hatte George W. Bush im Januar 2001 das Amt des US-Präsidenten übernommen, bat er den Kongress in seiner Rede zur Lage der Nation am 27. Februar um die Wiederherstellung des präsidentiellen Handelsmandats, der sogenannten *Fast Track Procedure* (heute *Trade Promotion Authority*). Wenige Tage später stellte er in der *Internationalen Handelsagenda 2001* seine ambitionierten handelspolitischen Ziele vor: Anders als in der Vergangenheit sollten Marktöffnungsverhandlungen fortan gleichzeitig auf multilateraler, regionaler und bilateraler Ebene geführt werden, um über den dadurch in Gang gesetzten »Liberalisierungswettbewerb« Märkte für amerikanische Exporte weltweit zu öffnen. Im Sommer 2002 gewährte der Kongress einem Präsidenten dann zum ersten Mal seit über acht Jahren das Handelsmandat. In der Folge unterzeichnete Bush insgesamt elf Freihandelsabkommen (FTAs), wovon bis Ende 2007 sieben in Kraft getreten sind. Zudem trug die Bush-Administration maßgeblich dazu bei, dass die Doha-Entwicklungsrunde der WTO eröffnet wurde. Nach einer Zeit der handelspolitischen Lähmung in den 1990er Jahren, in der Präsident Clinton nur sehr halbherzig versucht hatte, Entscheidungsblockaden zu überwinden, zeichnete sich die Bush-Administration durch einen beachtlichen handelspolitischen Aktivismus aus.

Auf den ersten Blick scheint Präsident Bushs Handelsstrategie also durchaus erfolgreich gewesen zu sein. Wie schwierig mitunter das Bemühen um Handelsliberalisierung tatsächlich war und ist, zeigen jedoch der ergebnislose Versuch, eine Panamerikanische Freihandelszone (FTAA) zu schaffen – die Verhandlungen liegen seit November 2005 auf Eis –, und die bislang ebenfalls nicht abgeschlossene Doha-Verhandlungsrunde der WTO. Mehr als ein Drittel der von der Bush-Administration initiierten Verhandlungen über FTAs sind mittlerweile ausgesetzt oder abgebrochen. Zudem durchliefen mehrere internationale Handelsverträge den Ratifizierungsprozess im Kongress alles andere als reibungslos. Besonders hart umkämpft war das regionale Freihandelsabkommen mit den zentralamerikanischen Ländern, das *Dominican Republic Central American Free Trade Agreement* (CAFTA-DR). Unterm Strich haben die FTA-Partnerländer, mit wenigen Ausnahmen, keine große wirtschaftliche

Bedeutung für die USA; die export-, import- und wohlfahrtsgenerierende Wirkung der Freihandelsabkommen bleibt – zumindest aus US-Sicht – gering.

Warum fällt die Bilanz der Bush-Administration im Bereich der Handelspolitik trotz einer ambitionierten Agenda und des Handelsmandats so gemischt aus? Ohne Zweifel ist der Abschluss von Handelsabkommen allgemein schwieriger geworden. Grund dafür sind die zunehmend komplexen Verhandlungskonstellationen auf internationaler Ebene, zum Beispiel durch die wachsende Zahl von Mitgliedern in der WTO und die steigende politische Sensibilität der Verhandlungsthemen. Man denke hier beispielsweise an die Liberalisierung des Dienstleistungshandels unter Modus 4 des Allgemeinen Dienstleistungsabkommens (GATS) und die damit verbundene zunehmende temporäre Migration von Arbeitskräften. Was die USA betrifft, so spielt dabei aber auch die nationale Ebene, genauer gesagt die Kompetenzverteilung zwischen Präsident und Kongress eine entscheidende Rolle. Denn die Ausrichtung der US-Handelspolitik wird maßgeblich davon bestimmt, welcher Pol der Macht – Legislative oder Exekutive – die Federführung in den handelspolitischen Entscheidungsprozessen übernimmt: Der Präsident steht, ungeachtet seiner parteipolitischen Orientierung, allein durch sein Amt der Handelsliberalisierung vergleichsweise aufgeschlossen gegenüber. Als oberster Repräsentant der USA muss er immer sowohl das Wohl der Gesamtbevölkerung als auch die Rückwirkung der Handelspolitik auf die Stellung und Reputation des Landes im internationalen System im Auge haben. Der Kongress dagegen, der primär innenpolitischen Interessen verpflichtet ist, neigt strukturell zum Protektionismus, egal wie die Mehrheitsverhältnisse dort gerade sind.

Eine Analyse der Machtverhältnisse von Präsident und Kongress in der Handelspolitik zeigt Folgendes:

- ▶ In kaum einem anderen Land hat das Parlament aufgrund seiner Stellung im nationalen Verfassungsrecht einen vergleichbar großen Einfluss auf die Handelspolitik wie in den USA.
- ▶ Zwar bestimmt in der Praxis zumeist die Exekutive die Kursrichtung. Allerdings zeigt der Kongress ein wachsendes Engagement in Handelsfragen und setzt immer erfolgreicher eigene Prioritäten durch. Anders als in der Außenpolitik kann im Politikfeld Handel daher auch nicht von einer imperialen Präsidentschaft unter Bush die Rede sein.
- ▶ Dass es Präsident Bush in seiner nun zu Ende gehenden Amtszeit mit einem Kongress zu tun hatte, der immer weniger bereit war, die außen-

wirtschaftspolitischen Zügel aus der Hand zu geben, lag zum einen an der gestiegenen Öffentlichkeitswirksamkeit von Handelsfragen und deren Überlagerung durch Elemente anderer Politikfelder, zum anderen auch an der wachsenden gesellschaftlichen Opposition gegen Marktöffnung.

- ▶ Das Handelsmandat war daher auch kein Blankoscheck für den Präsidenten. Durch weitreichende, in einem Handelsgesetz aus dem Jahre 2002 verankerte Notifizierungs- und Konsultationspflichten sowie Zielvorgaben schränkte der Kongress den Aktionsradius des Präsidenten erheblich ein.
- ▶ Die multilateralen Verhandlungen in der WTO (Doha-Runde), die regionalen Verhandlungen mit den zentralamerikanischen Staaten (CAFTA-DR) und die bilateralen Verhandlungen wie zum Beispiel die mit Südkorea (KORUS-FTA) zeigen, dass der Präsident seinen handelspolitischen Spielraum mit hohem Einsatz und Konzessionen an globalisierungskritische Abgeordnete erkaufen musste. Bush gelang es dabei nicht, einen liberalen handelspolitischen Konsens herzustellen.
- ▶ Auch wenn der nächste Präsident oder die nächste Präsidentin die freihändlerischen Ambitionen von Präsident Bush teilen sollte, wird es deshalb schwierig sein, diese auch in die Tat umzusetzen.

Rollenverteilung zwischen Exekutive und Legislative in der Handelspolitik

Verfassungsrechtliche Befugnisse

Auf dem Gebiet der Außenpolitik ist der Präsident verfassungsrechtlich mit weitreichenden Kompetenzen ausgestattet: »Er hat das Recht, auf Anraten und mit Zustimmung des Senats Verträge zu schließen, vorausgesetzt, dass zwei Drittel der anwesenden Senatoren zustimmen« (Artikel II, Abschnitt 2 der Verfassung).¹ Die Disposition über die Modalitäten des Außenhandels obliegt nach Artikel I, Abschnitt 8 der Verfassung jedoch eindeutig dem Kongress: »Der Kongress hat das Recht: Steuern, Zölle, Abgaben und Akzisen aufzuerlegen und einzuziehen [und] den Handel mit fremden Ländern, zwischen den Einzelstaaten und mit den Indianerstämmen zu regeln.«² Der Präsident ist somit zwar befugt, auch ohne die Ermächtigung des Kongresses mit anderen Staaten den Abschluss von bilateralen, regionalen oder multilateralen Handelsverträgen zu verhandeln und zu unterzeichnen. Allerdings müssen internationale Handelsabkommen im Gegensatz zu anderen internationalen Verträgen beide Kammern des Kongresses durchlaufen.³

Die Kompetenzaufteilung zwischen Exekutive und Legislative spiegelt noch heute den fiskalischen Ursprung der US-Handelspolitik wider: Die Gründungsväter der USA legten die Außenhandelspolitik in die Hände des Kongresses, da Zolleinnahmen die Haupteinnahmequelle der jungen Republik darstellten. Handels- und Zollpolitik wurden demnach weniger im Zusammenhang mit außenpolitischen als mit Haushaltsfragen behandelt. Da der Kongress auch für die Haushaltspolitik zuständig war, sollten mit diesem verfassungsrechtlichen Arrangement eine einheitliche und effektive Zollerhebung und stabile Staatseinnah-

men garantiert werden. Die fiskalpolitische Genese der Kompetenzverteilung in Handelsfragen erklärt auch, warum die Finanzausschüsse im Repräsentantenhaus und Senat – das *House Committee on Ways and Means* bzw. das *Senate Committee on Finance* – mit ihren jeweiligen Unterausschüssen für Handel maßgeblich für dieses Politikfeld zuständig sind.⁴

Der Kongress wirkt in dreifacher Weise an der Gestaltung der Handelspolitik mit: Er berät und beschließt die Gesetze, kann seine Bedenken in Handelsangelegenheiten durch Einschränkungen der finanziellen Zuwendungen an die wichtigsten Handelsbehörden zum Ausdruck bringen und die Verhandlungsmacht der Exekutive empfindlich einschränken, indem er ihr das Handelsmandat verweigert. Die Administration wiederum bestimmt nach Beratungen mit einer Vielzahl von Gremien die handelspolitische Agenda und führt die internationalen Verhandlungen durch. Verhandlungsführer ist der mit Kabinetts- und Botschafterrang ausgestattete US-Handelsbeauftragte (USTR). Er fungiert als Vermittler zwischen den innenpolitischen Interessen und den Interessen ausländischer Regierungen sowie als Koordinierungsstelle zwischen den an der Handelspolitik beteiligten Institutionen innerhalb und außerhalb der Exekutive (vgl. Abb. 1, S. 8).

Das Handelsmandat – Ein Blankoscheck für internationale Verhandlungen?

Die Rollenverteilung zwischen Exekutive und Legislative im Wandel: Vom *Reciprocal Trade Agreement Act* zur *Trade Promotion Authority*

Bis in die 1930er Jahre nahm der Kongress seine Kompetenz in der Handelspolitik größtenteils unabhängig von der Exekutive wahr. Erst 1934 trat er mit dem *Reciprocal Trade Agreement Act* einen Teil seiner Prärogative an den Präsidenten ab. Auslöser war der Smoot

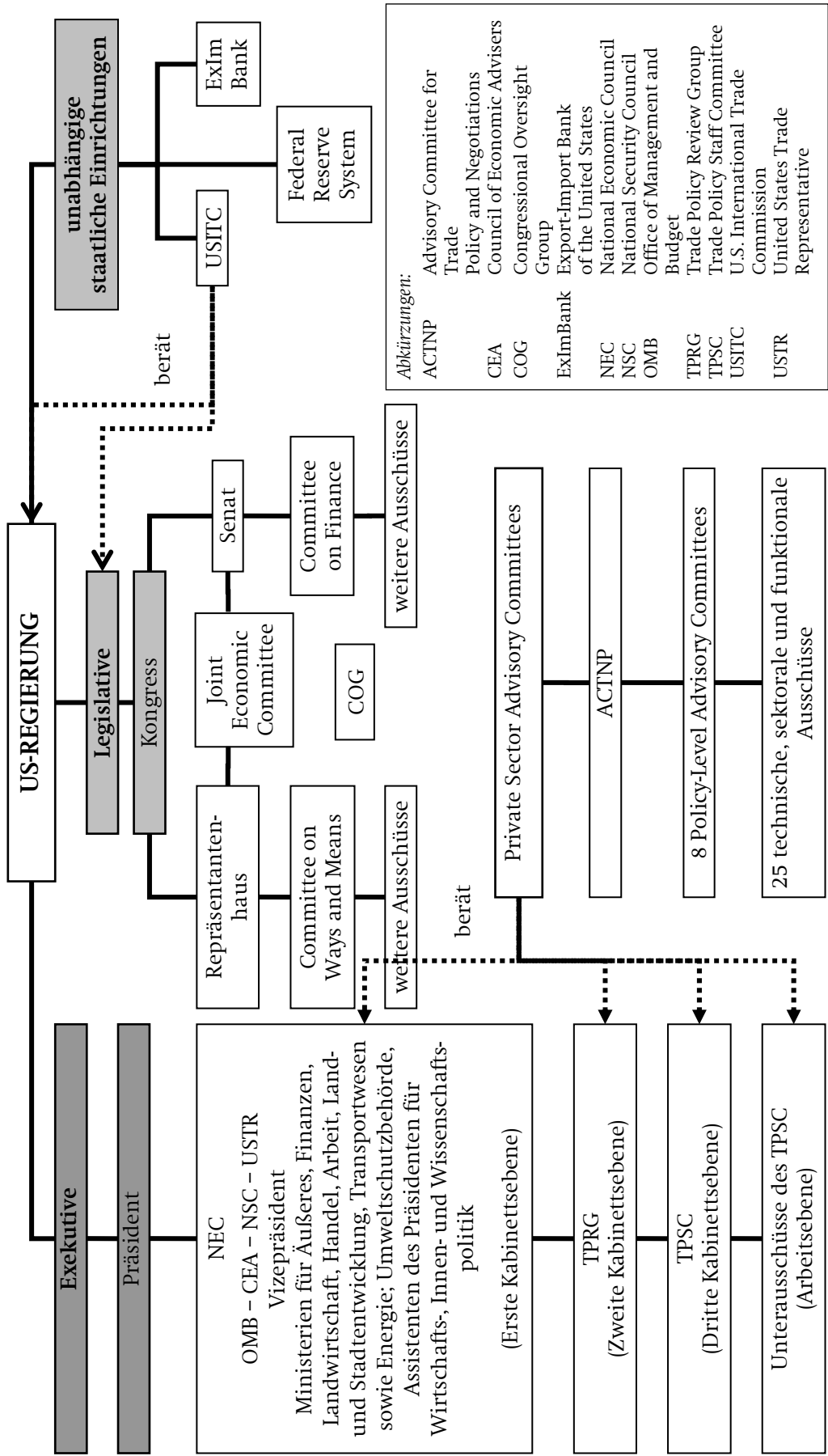
¹ Verfassung der Vereinigten Staaten, <www.usconstitution.net/const.html#A1Sec8>.

² Ebd.

³ Vgl. Jens van Scherpenberg/Katrin Jordan, »The US Congress and Trade Policy«, in: Andreas Maurer (Hg.), *The Role of Parliaments in Scrutinising and Influencing Trade Policy. A Comparative Analysis*, Brüssel: European Parliament, Dezember 2005 (European Parliament Contract No. EP/ExPol/B/2005/09), S. 21–24.

⁴ Eine Aufstellung der an der Handelspolitik beteiligten Ausschüsse findet sich im Anhang, Übersicht A1.

Abbildung 1
Der handelspolitische Entscheidungsprozess in den USA



Quelle: Eigene Darstellung, in Anlehnung an Carl-Ludwig Holtfrerich, *Wirtschaft USA. Strukturen, Institutionen und Prozesse*, München 1995.

Hawley Tariff Act von 1930, durch den die durchschnittliche Zollbelastung in den USA auf rund 50 Prozent angestiegen war; er trug maßgeblich zum Ausmaß und zur internationalen Ausstrahlung der Großen Depression bei. Dieses Gesetz hatte den Kongressmitgliedern noch einmal ganz deutlich einen unheilvollen Mechanismus bei der handelspolitischen Willensbildung vor Augen geführt: Um angesichts der vielschichtigen Interessenlagen im Repräsentantenhaus Mehrheiten für die Sonderinteressen ihres Wahlkreises zu finden, mussten sich die Abgeordneten immer wieder auf Kuhhandelpraktiken (das sogenannte *Log-rolling*) einlassen. Dies galt im besonderen Maße für Zollinitiativen, da über Zölle auf produktspezifischer Basis (Produkt für Produkt) abgestimmt wurde. Die Abgeordneten stimmten also gegenseitig für ihre Initiativen; das Ergebnis war eine Spirale des Protektionismus, die ihren Höhepunkt im *Smoot Hawley Tariff Act* fand.

Mit dem *Reciprocal Trade Agreement Act* (RTAA) im Jahr 1934 erhielt der Präsident das Recht, fortan für eine vom Kongress bestimmte Dauer (durchschnittlich drei Jahre) in bilateralen Verhandlungen auf der Basis der Reziprozität Zölle in bestimmten Margen zu senken, ohne dass diese Maßnahmen anschließend vom Kongress ratifiziert werden mussten. Die vom Präsidenten ausgehandelten Abkommen wurden automatisch per Proklamation zum Gesetz. Damit rückte der Präsident ins Zentrum der handelspolitischen Entscheidungen. Deutlich weniger von Sonderinteressen in den Einzelstaaten abhängig, konnte er den Handel in einem Maße liberalisieren, wie es dem Kongress nie möglich gewesen wäre. Doch das neue rechtliche Arrangement hatte auch für den Kongress Vorteile. Er konnte durch die Delegation von Kompetenzen Verantwortung für bestimmte Entscheidungen an die Exekutive abgeben, ohne sich ganz der Möglichkeit zu berauben, die Inhalte handelspolitischer Gesetze nach seinen Interessen zu steuern. Das Parlament entledigte sich damit zudem eines Politikbereichs, in dem es aufgrund seiner eigenen Organisationsstruktur kaum effektiv tätig sein konnte. Denn die langwierigen internationalen Verhandlungen erfordern einen zeitlichen und personellen Aufwand, den sich ein Abgeordneter selten leisten kann.

Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde der RTAA auf multilaterale Verhandlungen ausgedehnt. Insgesamt wurde er elf Mal verlängert, bevor er 1974 durch die

Fast Track Procedure abgelöst wurde.⁵ Auch mit dem *Fast Track*-Mandat übertrug der Kongress Teile seiner konstitutionellen Kompetenz in Handelsfragen temporär an den Präsidenten. Anders als beim RTAA bezog sich dieses Mandat aber nicht nur auf den Abbau von Zöllen, sondern auch auf nichttarifäre Handelshemmnisse, die zunehmend auf die Agenda der internationalen Verhandlungen gerückt waren. Eingeschränkt wurde die neue Verhandlungsvollmacht dadurch, dass von der Exekutive ausgehandelte Abkommen nun vom Kongress (mit einfacher Mehrheit) ratifiziert werden mussten. Diese Modifikation war nötig, da anders als bei Zollsenkungen der Kongress weder im Verhandlungsmandat des Präsidenten spezifische Liberalisierungsmargen im Vorhinein festlegen konnte noch der Administration freie Hand in einem Bereich lassen wollte, der tief in die Binnenregulierung der nationalen Wirtschaft eingreift und mitunter eine Vielzahl von Gesetzesänderungen notwendig macht. Gleichwohl verpflichtete sich der Kongress, die Abkommen beschleunigt zu bearbeiten. Zusätze oder Modifizierungen waren nicht möglich; Repräsentantenhaus und Senat konnten das Abkommen nur komplett annehmen oder ablehnen.⁶ Der Präsident musste daher fortan stärker auf die Interessen des Kongresses Rücksicht nehmen. Diese legislativen Fesseln gereichten ihm aber nicht immer zum Nachteil. Von Fall zu Fall ließ sich daraus auch ein Nutzen ziehen, nämlich dann, wenn den Verhandlungspartnern unter Hinweis auf das Mitspracherecht des Parlaments eine größere Kompromissbereitschaft und somit bessere Verhandlungsergebnisse für die USA abgenötigt wurden.⁷

Das Übereinkommen zur Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) im Jahr 1994 war das letzte internationale Abkommen, das der Kongress unter dem *Fast-Track*-Verfahren ratifizierte. Zwar ver-

5 Vgl. Andreas Falke, »A Reluctant Crusade: Die Außenpolitik der Vereinigten Staaten unter George Bush«, in: Jochen Hils/Jürgen Wilzewski (Hg.), *Defekte Demokratie – Crusader State? Die Weltpolitik der USA in der Ära Bush*, Trier 2006 (Atlantische Texte 25), S. 273–304 (hier S. 285); Michael Kolkmann, *Handelspolitik im US-Kongress. Die Normalisierung der US-chinesischen Handelsbeziehungen*, Wiesbaden 2005, S. 37; Andreas Pfeil, *Abschied von der »schnellen Schiene«? NAFTA, GATT und die Ratifizierung von Handelsabkommen in den USA, 1974–1999*, Berlin 2000, S. 35ff; Irving M. Destler, *American Trade Politics*, 4. Aufl., Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2005.

6 Vgl. Bernhard Kluttig/Karsten Nowrot, *Der Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002 – Implikationen für die Doha-Runde der WTO*, Halle 2002 (Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht, H. 7), S. 6ff.

7 Vgl. Pfeil, *Abschied von der »schnellen Schiene«?* [wie Fn. 5], S. 53.

suchte Präsident Clinton bereits Mitte desselben Jahres, eine Verlängerung der Vollmacht zu erhalten, gab seinen Vorstoß aber kurze Zeit später aufgrund des Widerstands der Republikaner auf. 1997 scheiterte Clinton ein zweites Mal in seinen Bemühungen um das *Fast-Track-Mandat*, da der von ihm eingebrachte *Export Expansion and Reciprocal Trade Agreement Act of 1997* aufgrund fehlender Unterstützung im Repräsentantenhaus nicht zur Abstimmung gebracht wurde. Im Herbst 1998 stand das *Fast-Track-Mandat* ein drittes Mal zur Abstimmung (dieses Mal auf Initiative der Republikaner) – und wurde wieder abgelehnt.⁸

Trade Promotion Authority – Der Präsident an der langen Leine des Kongresses?

Noch vor seiner Ernennung zum Handelsbeauftragten der USA kündigte Robert Zoellick im Anhörungsverfahren vor dem Kongress am 30. Januar 2001 an, er werde nach Amtsantritt umgehend mit den relevanten Ausschüssen Kontakt aufnehmen, um die Möglichkeit einer Wiederherstellung des Handelsmandats zu erörtern. Zoellick brachte dabei erstmals den neuen Begriff der *Trade Promotion Authority* (TPA) ins Spiel; der Name *Fast-Track* war mit zu vielen negativen Assoziationen besetzt. In seiner Rede zur Lage der Nation am 27. Februar 2001 wandte sich Präsident Bush direkt an den Kongress: »Jeder der fünf vorherigen Präsidenten verfügte über die Möglichkeit, weitreichende Handelsabkommen zu verhandeln. Heute Abend bitte ich Sie, mir das starke Instrument des präsidentiellen Handelsmandats zu verleihen, und dies möglichst bald.«⁹ Auch in seiner *Internationalen Handelsagenda 2001* unterstrich Bush die Notwendigkeit, vor dem Hintergrund des möglichen Beginns neuer Verhandlungen sowohl in der WTO als auch über eine gesamtamerikanische Freihandelszone (FTAA) über die TPA zu verfügen.¹⁰

⁸ Vgl. J.F. Hornbeck/William Cooper, *Trade Promotion Authority (TPA): Issues, Options, and Prospects for Renewal*, Washington, D.C., 2007 (CRS Report for Congress, RL 33743), S. 2ff, <www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RL33743.pdf>.

⁹ The White House, Office of the Press Secretary, *Address of the President to the Joint Session of Congress*, Washington, D.C., 27.2.2001, <www.whitehouse.gov/news/releases/2001/02/20010228.html> (abgerufen 2.10.2007). Alle Übersetzungen, so nicht anders ausgewiesen, stammen von der Autorin.

¹⁰ Vgl. *The President's 2001 International Trade Agenda*, Washington, D.C., 2001, <<http://canada.usembassy.gov/content/issues/internationaltradeagenda2001.pdf>> (abgerufen 2.10.2007), Lenore Sek, *Fast-Track Authority for Trade Agreements (Trade Promotion Authority): Background and Developments in the 107th Con-*

Zugleich hob er die Bedeutung des Handels für wirtschaftliches Wachstum und Beschäftigung hervor. Offenheit im Handel fördere den Wettbewerb, erhöhe die wirtschaftliche Effizienz und wirke sich positiv auf die Einkommen aus. Laut USTR hat die Handelsliberalisierung seit Ende des Zweiten Weltkriegs zu einer durchschnittlichen jährlichen Einkommenssteigerung von einer Milliarde Dollar (oder 9000 Dollar pro Haushalt) geführt.¹¹ Darüber hinaus hat die ökonomische Abhängigkeit der USA vom Ausland im Zuge der Handelsliberalisierung deutlich zugenommen: Betrug der Anteil der US-Exporte am BIP 1970 noch 5,5 Prozent, machen Ausfuhren von Waren und Dienstleistungen heute etwa 11 Prozent des BIP der USA aus (2006). 13 Millionen Arbeitsplätze hängen vom Export von Gütern und Dienstleistungen ab. Löhne in exportorientierten, verarbeitenden Industrien liegen rund 15 Prozent über dem Durchschnittseinkommen.¹²

Nach langwierigen Verhandlungen und mehreren Gesetzesentwürfen des Repräsentantenhauses, des Senats und des Vermittlungsausschusses stimmte das Repräsentantenhaus schließlich Mitte 2002 mit einer knappen Mehrheit von drei Stimmen für das Handelsgesetz; der Senat nahm die Vorlage wenige Tage später an.¹³ Mit dem in diesem Gesetz enthaltenen Kapitel XXI (das den Titel *Bipartisan Trade Promotion Authority* trägt) gewährte der Kongress einem Präsidenten zum ersten Mal seit über acht Jahren wieder ein umfassendes Verhandlungsmandat. Der Kongress verpflichtete sich, Gesetzesentwürfe zur Ratifizierung von (multilateralen/regionalen/bilateralen) Handelsübereinkünften beschleunigt anzunehmen oder abzulehnen, ohne Änderungen einzelner Passagen vorzunehmen. Was

gress, Washington, D.C., 14.5.2001 (CRS Report for Congress, IB 10084).

¹¹ Vgl. (Office of the) USTR, *Trade Promotion Authority Delivers Jobs, Growth Prosperity and Security at Home*, Washington, D.C., 31.1.2007, <www.ustr.gov/Document_Library/Fact_Sheets/2007/Trade_Promotion_Authority_Delivers_Jobs,_Growth_Prosperty_Security_at_Home.html>.

¹² Vgl. USTR, *Administration Requests Extension of Trade Promotion Authority*, Washington, D.C., 30.3.2005, <www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2005/March/Administration_Requests_Extension_of_Trade_Promotion_Authority.html>.

¹³ Die erste Abstimmung über H.R.3005, den *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001*, im Repräsentantenhaus fiel mit 215 zu 214 Stimmen sogar noch knapper aus, vgl. Lenore Sek/Charles Hanrahan/Richard Beth, *Trade Promotion Authority: Summary and Analysis of Selected Major Provisions of H.R. 3005*, Washington, D.C., 2002 (CRS Report for Congress, RL 31376), S. 1; Carolyn Smith, *Trade Promotion Authority and Fast-Track. Negotiating Authority for Trade Agreements: Major Votes*, Washington, D.C., 2006 (CRS Report for Congress, RS 21004), S. 2.

die Regelung des parlamentarischen Ratifizierungsverfahrens betraf, unterschied sich die TPA also nicht vom *Fast Track*-Mandat. Doch es gab Abweichungen zu den früheren Vollmachten. So bestand der Kongress auf umfangreichen Zielvorgaben und sicherte sich durch erweiterte Konsultations- und Notifizierungspflichten einen gewissen Einfluss auf die Gestaltung der Handelsabkommen vor deren Unterzeichnung. Das Handelsmandat sollte zunächst knappe drei Jahre, bis Juni 2005, gelten, konnte aber auf Antrag des Präsidenten bis zum 1. Juli 2007 verlängert werden. Die unter der TPA angebahnten internationalen Verträge mussten demnach vor dem 1. Juli 2007 unterzeichnet werden; eine Frist für die Vorlage des Implementierungsentwurfs im Kongress durch die Administration wurde hingegen nicht festgeschrieben.¹⁴

Allerdings zahlte die Bush-Administration für die TPA aus handelspolitischer Sicht einen hohen Preis: 2002 billigte der Präsident Schutzzölle auf Stahlimporte sowie verschiedene protektionistische Maßnahmen zugunsten der heimischen Textilindustrie. Wenig später stimmte er einem umfangreichen Subventionspaket für die Landwirtschaft zu (Landwirtschaftsgesetz von 2002).¹⁵ Noch im gleichen Jahr machte Bush den Demokraten im Kongress zwei weitere Konzessionen, um die notwendige parteiübergreifende Mehrheit für das Handelsgesetz zu sichern: Er willigte in die Aufnahme von Arbeits- und Umweltstandards in das Gesetz und in die Verlängerung der *Trade Adjustment Assistance* (TAA) ein, also der Anpassungs- und Umschulungshilfen des Bundes für Arbeitnehmer, deren Arbeitsplätze durch steigende Importe bedroht werden oder bereits verlorengegangen sind. Hinzu kam, dass die TPA alles andere als ein Blankoscheck für internationale Verhandlungen war. Denn auf seine Rolle als Gesetzgeber verzichtete der Kongress keineswegs. Zwar konnte er seinen Einfluss während des Ratifizierungsprozesses nicht mehr durch das Einfügen von Zusatzklauseln in Gesetzesentwürfe (sogenannte *Amendments*) geltend machen, so doch aber während des Verhandlungsprozesses. Gerade durch die Drohung, ein Handelsabkommen abzulehnen, ist der Kongress in der Lage, die Adminis-

tration zu zwingen, in jeder Phase der Verhandlungen Rücksicht auf seine Interessen und Ziele zu nehmen.

Zielbestimmungen, Berichterstattungs- und Konsultationspflichten

Die in der *Bipartisan Trade Promotion Authority* festgelegten Ziele gaben die generelle Richtung für die Verhandlungen vor. Angestrebt wurden Wirtschaftswachstum, eine größere Offenheit der Märkte und eine Stärkung der regulatorischen Instrumente des internationalen Handelssystems wie zum Beispiel des Streitbeilegungsverfahrens. Zudem wurde im TPA-Mandat die Vereinbarkeit von Umweltschutz und Welthandel sowie die Achtung der Menschenrechte deutlicher gefordert als im alten *Fast-Track*-Mandat. Allerdings zielte dieser Appell nur auf die Umsetzung der nationalen Umwelt- und Arbeitsgesetzgebungen durch die Handelspartner.¹⁶ Neben diesen recht allgemein gehaltenen Verhandlungsvorgaben enthielt die TPA noch eine Reihe von konkreter formulierten Zielen, die unter anderem Handelsbarrieren, Dienstleistungshandel, Investitionsschutz, Schutz geistigen Eigentums, Transparenz, Korruptionsbekämpfung und Verbesserung bestehender Handelsabkommen betrafen.

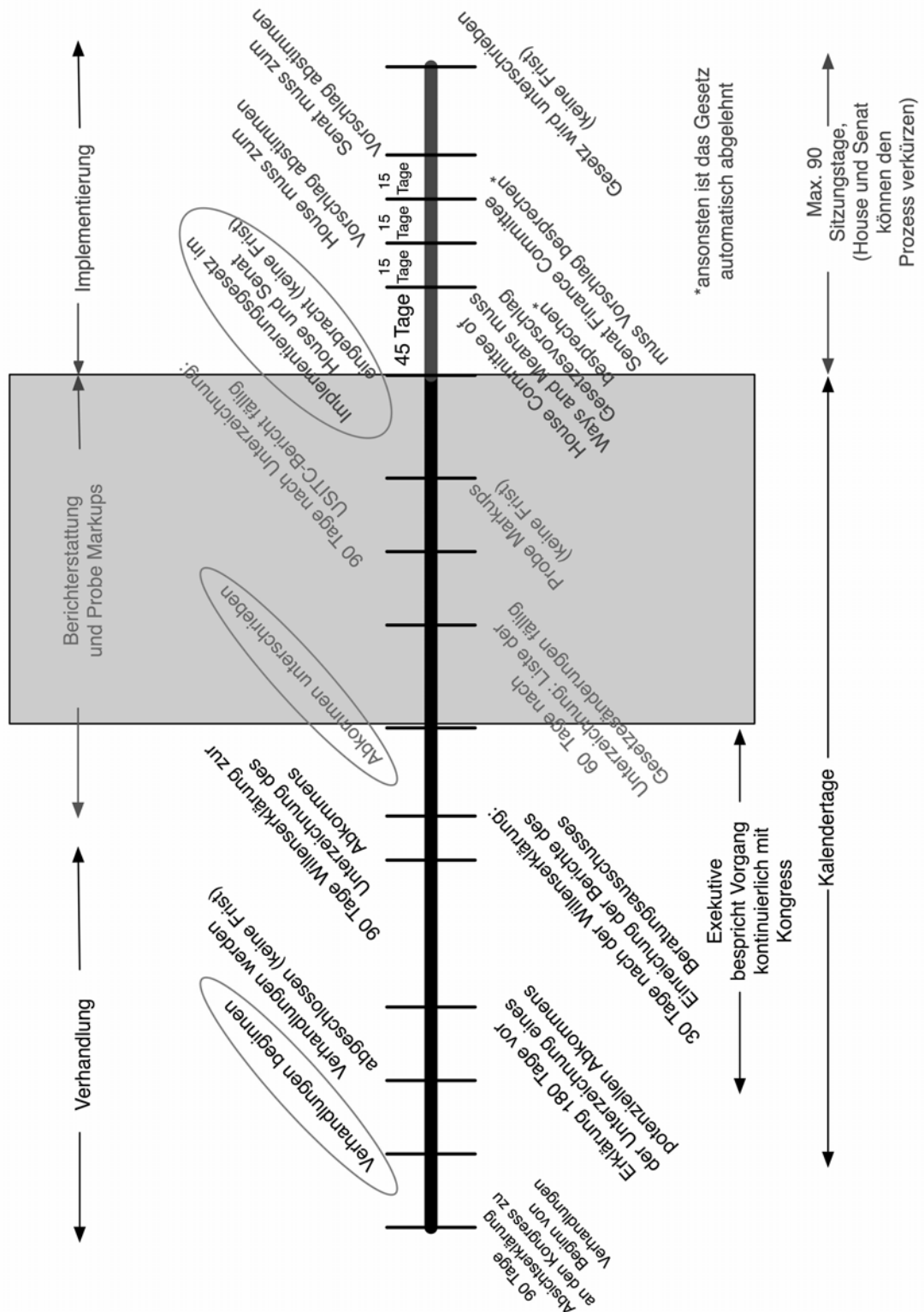
Doch nicht nur die Verhandlungsziele waren in der TPA genauer bestimmt als im *Fast-Track*-Mandat, auch die Notifizierungs- und Konsultationspflichten des Präsidenten wurden verschärft: Plante der Präsident Verhandlungen über ein neues internationales Abkommen, musste er den Kongress wie bisher spätestens 90 Kalendertage vor Verhandlungsbeginn umfangreich über sein Vorhaben informieren. Während der Verhandlungen war er dann verpflichtet, Konsultationen mit den beiden Finanzausschüssen des Kongress sowie anderen relevanten Ausschüssen (insbesondere den Agrarausschüssen) zu führen. Die durch das Handelsgesetz von 2002 neu geschaffene *Congressional Oversight Group* konnte zudem zu jedem Zeitpunkt der Verhandlungen ein Treffen mit dem Präsidenten verlangen. Dieser parteiübergreifende ständige Ausschuss setzt sich aus den Vorsitzenden und ranghöchsten Mitgliedern der Finanzausschüsse sowie Mitgliedern anderer Ausschüsse zusammen, in deren Bearbeitungsgebiet Bereiche des Handelsabkommens fallen würden. Weitere, über diesen Rahmen hinausgehende Konsultationen mit dem

¹⁴ GovTrack.us, *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002*, <www.govtrack.us/congress/vote.xpd?vote=s2002-97> (abgerufen 2.10.2007); Library of Congress, *Trade Act of 2002*, <<http://thomas.loc.gov/>> (abgerufen 2.10.2007).

¹⁵ Vgl. Philip H. Potter, *Fast Track and the TPA Debate in Congress, 2002*, <<http://laili.unm.edu/conference/potter.php>> (abgerufen 2.10.2007).

¹⁶ Library of Congress, *Trade Act of 2002* [wie Fn. 14]; Mary Jane Bolle, *Trade Promotion Authority/Fast Track Renewal: Labor Issues*, Washington, D.C., 2007 (CRS Report for Congress, RL 33864), S. 1.

Quelle: Eigene Darstellung.



Kongress sah das Handelsgesetz von 2002 bei den Themen Landwirtschaft und Fischerei sowie Textilien und Bekleidung vor.

Wenn ein Abkommen eine Änderung handelspolitischer Schutzinstrumente der USA (beispielsweise der Antidumping-Regeln) implizierte, musste der Präsident mindestens 180 Kalendertage vor Abschluss der Verhandlungen den Finanzausschüssen im Repräsentantenhaus und im Senat einen Bericht dazu vorlegen. Diese Bestimmung sollte den Abgeordneten genug Zeit verschaffen, das Vertragswerk zu prüfen. Damit waren Antidumping-Regeln nicht, wie zunächst vorgesehen, vom TPA-Verfahren ausgenommen. Allerdings hatten beide Kammern des Kongresses die Möglichkeit, eine Resolution zu verabschieden, nach der die TPA auf ein spezielles Abkommen keine Anwendung finden würde, wenn die Änderung der Schutzinstrumente nicht mit den im Handelsgesetz festgelegten Zielbestimmungen vereinbar war. Bei Verträgen, die die handelspolitischen Schutzinstrumente der USA nicht berührten, reichte eine Benachrichtigung des Kongresses 90 Tage vor Abschluss der Verhandlungen aus. Ebenfalls mindestens 90 Tage vor Unterzeichnung des Abkommens musste zudem die Internationale Handelskommission der USA (*US International Trade Commission*, USITC) informiert und beauftragt werden, eine Wirkungsanalyse des Vertragswerks zu erstellen.¹⁷ Zum gleichen Zeitpunkt sollten auch die Beratungsausschüsse des Privatsektors Gelegenheit bekommen, externe Gutachten (*Private Sector Advisory Committee Reports*) zu erstellen.¹⁸

Wenngleich der Druck, den der Kongress während der Verhandlungsphase auf die Administration ausüben konnte, weniger sichtbar war als während der Implementierungsphase eines Abkommens, so war er doch alles andere als unerheblich. Jeweils fünf Mitglieder des Senats und des Repräsentantenhauses fungieren als handelspolitische Berater des Handelsbeauftragten (*Congressional Advisor on Trade Policy*). Diese Politiker gehören bei multilateralen Verhandlungen auch der US-Delegation an. Zudem sind regelmäßige Kontakte über Telefonate und informelle Treffen auf allen Ebenen der Exekutive und des Kongresses an der Tagesordnung. Wie wichtig die Abstimmung der unmittelbar Verhandlungsführenden mit dem Kongress ist, zeigt auch die hohe Zahl der Auftritte

des USTR oder anderer hochrangiger Mitglieder der Administration bei Anhörungen.¹⁹

Ratifizierung

Doch auch in der Implementierungsphase eines Abkommens darf der Einfluss des Kongresses nicht unterschätzt werden. Ende 2007 befanden sich noch drei FTAs in diesem Stadium. Der Präsident muss innerhalb von 60 Tagen nach Unterzeichnung eines Handelsvertrags dem Kongress eine Liste der notwendigen Änderungen gültigen nationalen Rechts übermitteln. Hinzu kommt noch eine Erklärung, inwieweit das neue Abkommen mit den im Gesetz von 2002 genannten handelspolitischen Zielen und schon bestehenden internationalen Handelsverträgen der USA in Einklang steht. Spätestens 90 Tage nach Unterzeichnung des Vertrags ist auch die Wirkungsanalyse der USITC fällig. Zwar sind unter der TPA grundsätzlich keine Änderungen des Vertragstexts mehr möglich, sobald der Präsident ihn einmal unterzeichnet hat, doch finden informelle Beratungen im sogenannten *Mock Mark-up* statt. *Mark-ups* heißen die legislativen Verhandlungsprozesse in Kongressausschüssen. Die *Mock Mark-ups*, in denen die Mitglieder der Finanzausschüsse den Entwurf eines Implementierungsgesetzes diskutieren, externe Experten und Regierungsmitglieder anhören und nicht bindende Änderungsvorschläge einbringen, stellen einen wichtigen Testlauf für die Exekutive dar.

Um seinen Interessen Gehör zu verschaffen, hatte sich der Kongress im Handelsgesetz von 2002 auch für diese Phase ein schlagkräftiges Instrument in die Hand gelegt – die *Procedural Disapproval Resolution*. Demnach hatte jeder Abgeordnete und Senator innerhalb von 60 Tagen nach Abschluss eines neuen Handelsvertrags die Möglichkeit, per Antrag eine Anwendung der TPA bei dessen Implementierung zu verhindern. Eine solche Resolution konnte beispielsweise verabschiedet werden, wenn der Präsident seinen Notifizierungs- und Konsultationsverpflichtungen nicht nachgekommen war oder das Abkommen die in der TPA verlangten Ziele und Zwecke von Handelsvereinbarungen nicht erfüllte.

Hat der Präsident die endgültige Version der Gesetzesvorlage im Kongress eingebracht, muss diese unverzüglich an die Finanzausschüsse weitergeleitet und dort verhandelt werden. Dies stellt eine Besonderheit

¹⁷ Vgl. Ian Fergusson/Leonore Sek, *Trade Negotiations in the 108th Congress*, Washington, D.C., 2004 (CRS Report for Congress, IB 10123), S. 4.

¹⁸ Vgl. Library of Congress, *Trade Act of 2002* [wie Fn. 14].

¹⁹ Vgl. USTR, *USTR Testimony*, <www.ustr.gov/Document_Library/USTR_Zoellick_Testimony/Section_Index.html> (abgerufen 24.10.2007).

im Vergleich zu anderen Gesetzesvorlagen dar, über die der Kongress verhandeln kann, aber nicht muss. Normalerweise liegt es im Ermessen des Vorsitzenden des zuständigen Ausschusses, wann und ob der Entwurf auf die Agenda gesetzt wird. Entscheidet er, den Entwurf nicht zu beraten, »stirbt« die Gesetzesvorlage zu diesem Zeitpunkt. Diese Möglichkeit hat der Kongress unter der TPA nicht. Nach spätestens 45 Verhandlungstagen endet die Zeit für die Beratung über die Vorlage automatisch, und es wird ein Termin für die Debatte im Plenum festgelegt. Anschließend muss innerhalb von 15 Verhandlungstagen im Repräsentantenhaus und Senat über das Gesetz abgestimmt werden. Die Debatte im Plenum darf dabei maximal 20 Stunden dauern; die Anwendung eines *Filibuster* im Senat – die Methode, durch Dauerreden eine Beschlussfassung zu verhindern oder zu verzögern – ist somit nicht möglich. Stimmen beide Häuser mit einfacher Mehrheit für das Inkrafttreten der Vorlage, wird diese nach den üblichen Formalien zum Gesetz (vgl. Abb.2, S. 12).

Wie das von Präsident Clinton verhandelte und unter Präsident Bush ratifizierte Freihandelsabkommen mit Jordanien zeigt, können internationale Handelsvereinbarungen vom Kongress auch gebilligt werden, wenn das Handelsmandat nicht zur Verfügung steht. Die Chancen, dass ein Freihandelsabkommen den Entscheidungsprozess im Kongress unbeschadet übersteht, sind in diesem Fall aber gering. Ohne TPA kann der Präsident also nicht garantieren, dass er seine internationalen Verhandlungszusagen innenpolitisch tatsächlich einlösen kann. Daher schrecken potentielle Verhandlungspartner der USA grundsätzlich vor Verhandlungen mit einem Präsidenten ohne Handelsmandat und Rückendeckung im Kongress zurück. Das Freihandelsabkommen mit Jordanien ist daher auch das einzige, das ein Präsident ohne Handelsmandat verhandelt hat.

Gegenwind aus dem Kongress

Während Präsident Bushs Amtszeit lassen sich zwei zentrale handelspolitische Trends im Kongress identifizieren, die die Handelsliberalisierung deutlich erschweren: 1. eine wachsende Skepsis gegenüber den Vorzügen der Liberalisierung und 2. ein stark an Parteipositionen orientiertes Abstimmungsverhalten. Ganz neu sind diese Entwicklungen sicherlich nicht. Bereits seit Mitte der 1990er Jahre hat sich die interessenpolitische Basis der US-Handelspolitik verändert, ist die Zahl der Liberalisierungsskeptiker gestiegen und Handelsliberalisierung grundlegend schwieriger geworden. Auch die parteipolitische Polarisierung in Handelsfragen deutete sich bereits Ende der 1990er Jahre an. Neu ist allerdings die Evidenz dieser Entwicklungen.

Wachsende Liberalisierungsskepsis

Handelspolitische Interessenbasis

Auch wenn die Freihandelsmehrheit im Kongress in der Bush-Ära noch knapp ausreichte, um wichtige Liberalisierungsinitiativen auf den Weg zu bringen, musste sich die Administration in den letzten sieben Jahren doch mit einer wachsenden parteiübergreifenden Koalition handelskritischer Demokraten und Republikanern auseinandersetzen, die den Nutzen der Handelsstrategie des Präsidenten zunehmend anzweifeln.²⁰ Politiker beider Parteien gleichermaßen reagieren auf eine wachsende Globalisierungsangst in der Bevölkerung und in der Industrie, die geschürt wird durch einen steigenden Wettbewerbs- und ökonomischen Anpassungsdruck, durch stagnierende Löhne der Mittelklasse und zunehmende Einkommensungleichheit. Gerade das doppelte Defizit der US-Haushalts- und Leistungsbilanz und der rasante weltwirtschaftliche Aufstieg Chinas sowie dessen immense Dollarreserven haben in der amerikanischen Gesellschaft ein Gefühl wirtschaftlicher Verwundbarkeit

hervorgerufen. Weite Teile der gewerblichen Industrie sehen sich durch einen in ihren Augen unfairen internationalen Wettbewerb bedroht und beklagen die Verlagerung von Produktion und Beschäftigung in Billiglohnländer. Überdies wird befürchtet, dass das Festhalten am Freihandel nicht nur bei den Produzenten einfacher Industriegüter, sondern zunehmend auch bei den Anbietern anspruchsvoller Dienstleistungen zum Verlust von Arbeitsplätzen führen wird.

Auch wenn die Liberalisierung des Handels wie schon erwähnt in den letzten zehn Jahren maßgeblich zum Wirtschaftswachstum und der hohen Beschäftigungsquote der USA beigetragen hat und Arbeitsplatzverluste weniger der Öffnung des heimischen Marktes als vielmehr dem technologischen Wandel und den veränderten Konsumpräferenzen zuzuschreiben sind, haben eben doch bestimmte Regionen (darunter der *Manufacturing Belt* im Mittleren Westen oder auch Bundesstaaten im Südosten, wo die Textilindustrie angesiedelt ist) und bestimmte gesellschaftliche Gruppen (insbesondere gering qualifizierte Arbeitnehmer) infolge der Handelsliberalisierung durchaus einen relativen oder sogar absoluten Rückgang ihres Einkommens, ihres Lebensstandards und den vielfachen Verlust von Arbeitsplätzen hinnehmen müssen. Im Vergleich zu vielen anderen Industrieländern haben die USA einen ausgeprägten Niedriglohnsektor. Sie sind daher auch anfälliger für Konkurrenz aus Niedriglohnländern. Dies gilt umso mehr, als das lückenhafte Sozialnetz in den USA die ökonomischen Anpassungsprozesse weit weniger gut auffangen kann.

In der Bevölkerung haben deshalb die Vorbehalte gegenüber der Globalisierung zugenommen: Einer Umfrage des *Wall Street Journal* und *NBC News* vom März 2007 zufolge glaubt fast die Hälfte der Amerikaner, die Globalisierung schade den USA. Waren im Jahr 1999 nur 32 Prozent der Amerikaner der Ansicht, Freihandelsabkommen seien schlecht für das Land, liegt dieser Anteil heute bei 46 Prozent.²¹ In einer Untersuchung des Meinungsforschungsinstituts *Pew Research Center for the People and the Press* vom Dezember 2006 vertraten fast die Hälfte der Befragten die Auf-

²⁰ Vgl. Marc Berthold, *Politischer Jahresbericht 2004/2005 – Nordamerika*, Washington, D.C.: Heinrich Böll Stiftung, S. 17, <www.boell.de/downloads/jahresberichte2005/Washington2005.pdf> (abgerufen 24.10.2007).

²¹ Vgl. Polling Report, *International Trade/Global Economy*, <www.pollingreport.com/trade.htm> (abgerufen 24.10.2007).

fassung, Freihandel gefährde Arbeitsplätze, und 44 Prozent meinten, durch Freihandel sanken die Löhne. Vor diesem Hintergrund passiert es immer häufiger, dass Kongressmitglieder von ihren Wählern oder protektionistischen Interessengruppen bei handelspolitischen Fragen in die Pflicht genommen werden. Gefordert werden Schutzmaßnahmen zur Abmilderung des Wettbewerbsdrucks, soziale Programme zur Abfederung der Anpassungsprozesse und die Durchsetzung von Arbeits- und Sozialstandards, um faire Bedingungen im Welthandel zu schaffen.

Begünstigt wird die Lobbyarbeit dieser Interessengruppen im Kongress sowohl durch das politische System der USA (Abgeordnete sind in besonderem Maße ihren Wahlkreisen verpflichtet) als auch durch die präzise Zurechenbarkeit der Folgen der Handelsliberalisierung und die daraus resultierende hohe Mobilisierungsfähigkeit der von ihr negativ betroffenen Branchen: Denn die mit Handelsliberalisierung einhergehenden Anpassungskosten (Verlagerung von Produktion, Arbeitsplatzverlust, sinkende Löhne in spezifischen Sektoren) sind im Vergleich zu den diffusen und breit gestreuten Vorteilen (niedrigere Preise für Konsumenten) geografisch konzentriert. Ein prominentes Beispiel hierfür ist der Bundesstaat Michigan, wo nicht nur die Auto-, sondern auch die dort stark vertretene Möbelindustrie erheblich mit dem steigenden internationalen Wettbewerb zu kämpfen haben und die Arbeitslosigkeit zunimmt. Gleichzeitig können die von Importkonkurrenz bedrohten Industrien vergleichsweise leicht zusammenfinden und effiziente und kostengünstige Gegenkampagnen organisieren, da es sich bei ihnen zumeist um kleinere Gruppen mit spezifischen Interessen handelt. Dies fällt der heterogenen Gruppe von Liberalisierungsgewinnern aufgrund ihrer hohen Zahl, ihrer räumlichen Dispersion und der Disparität ihrer Forderungen deutlich schwerer. Daher können sich protektionistische Interessengruppen in konkreten Entscheidungsfragen in der Regel leichter durchsetzen oder zumindest genug Blockadepotential entwickeln, um der Handelsliberalisierung entscheidende Stolpersteine in den Weg zu legen.²²

²² Vgl. Robert Baldwin, »The Political Economy of Trade Policy«, in: *The Journal of Economic Perspectives*, 3 (1998) 4, S. 119–135; Kenneth Dam, *The Rules of the Global Game. A New Look at US International Economic Policy Making*, Chicago 2001, S. 59–72; Heinz Gert Preuß, *Entwicklungen in der US-amerikanischen Außenhandelspolitik seit der Gründung der Nordamerikanischen Freihandelszone (NAFTA)*, Tübingen 2000 (Tübinger Diskussionsbeiträge Nr. 182), S. 9.

Zudem hat sich die interessenpolitische Basis der Handelspolitik verändert: Seit Mitte der 1990er Jahre werden Fragen der Außenwirtschaftspolitik nicht mehr nur im engen Zirkel liberaler oder protektionistischer Produzenteninteressen behandelt, sondern sind zu einem Politikum geworden. Die Befürworter einer Handelsliberalisierung stehen inzwischen unter einem großen Legitimierungsdruck gegenüber einer Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppen wie Umwelt- und Konsumentenverbänden, Gewerkschaften, religiösen Gruppen und Entwicklungshilfeorganisationen. Die starke zivilgesellschaftliche Opposition (NGOs, Gewerkschaften etc.) und die zunehmende Überlagerung der Handelspolitik durch andere Politikfelder (Umweltpolitik, Menschenrechtspolitik, Arbeitsmarktpolitik) haben dazu geführt, dass an Markttöffnung interessierte Industrien ihre Anliegen viel seltener durchsetzen können als in der Vergangenheit.

Protektionistische Tendenzen im Repräsentantenhaus und im Senat

Besonders zugänglich für protektionistische Interessen ist das Repräsentantenhaus. Die Abgeordneten sind im hohem Maße innenpolitischen Anliegen verpflichtet; internationale Rückwirkungen der US-Handelspolitik dagegen gewichten sie im Vergleich dazu gering. Was zählt, ist, ob eine handelspolitische Initiative gegenüber der Öffentlichkeit, also den Wählern, oder auch Wahlkampfspendern, vermittelbar ist und sie somit die Wiederwahl eher sichert oder gefährdet. Verstärkt wird dieses Denken durch die Häufigkeit der Wahlen und den daraus folgenden permanenten Wahlkampf: alle zwei Jahre müssen sich die Abgeordneten der Wahl stellen. Unter stetigem Mobilisierungszwang und dem Gefühl, von ihren Wählern ununterbrochen beobachtet zu werden, neigen sie daher zu einem Aktivismus und nicht selten zur Einnahme extremer Positionen. Und dies gilt auch für die Diskussion um die Offenheit der US-Volkswirtschaft, die, wie erwähnt, zunehmend auch in der Öffentlichkeit geführt wird.²³ Gerade jüngere Abgeordnete geben sich dabei häufig nationalistischer und freihandelskritischer als langjährige Mitglieder des Repräsentantenhauses.²⁴ Dies

²³ Vgl. Preuß, *Entwicklungen in der US-amerikanischen Außenhandelspolitik* [wie Fn. 22], S. 15–22.

²⁴ Vgl. Kolkman, *Handelspolitik im US-Kongress* [wie Fn. 5], S. 149; Danko Knothe, *Macht und Möglichkeit. Eingebetteter Universalismus in der Handels- und Klimaschutzpolitik der USA*, Berlin 2007, S. 168.

ließ sich auch bei den letzten Kongresswahlen im November 2006 beobachten: Zahlreiche neue Kandidaten beider Parteien bestritten ihren Wahlkampf mit einer protektionistischen Agenda. Insgesamt wird geschätzt, dass im Repräsentantenhaus etwa 16 Sitze, die bislang von sogenannten *Free Traders* besetzt waren, nun von Handels skeptikern gehalten werden.²⁵

Etwas anders sieht die Lage im Senat aus. Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs war dieser eine Bastion der Handelsliberalisierung. Das Bewusstsein und das Verantwortungsgefühl für außenpolitische Belange waren hier traditionell ausgeprägter. Im Gegensatz zu ihren Kollegen im Repräsentantenhaus sind die Senatoren in ihrem Handeln weniger an innenpolitische Interessen gebunden und können somit längerfristiger und strategischer agieren. Handelspolitik ist hier auch nicht in vergleichbarem Maße parteipolitisch aufgeladen, und die Debatten verlaufen im Senat tendenziell weniger kontrovers. Während Howard Rosen zufolge zwischen 1990 und 2002 die Wahrscheinlichkeit, dass demokratische und republikanische Senatoren für ein Handelsgesetz stimmten, noch bei rund 78 bzw. 91 Prozent lag, ist aber auch hier die Zustimmungsrates für Handelsliberalisierung deutlich gesunken, wie die jüngsten Abstimmungsergebnisse zu wichtigen Handelsgesetzen zeigen (siehe Tabelle 2, S. 18).²⁶

Die protektionistischen Tendenzen kommen heute besonders zum Tragen, weil Handelspolitik aufgrund der gestiegenen öffentlichen Aufmerksamkeit, die ihr zuteil wird, nicht mehr hinter den verschlossenen Türen der grundsätzlich liberalisierungswilligeren Ausschüsse (*Ways and Means*, *Senate Finance*) behandelt werden kann, sondern Gegenstand von Plenardebatten geworden ist. Immer mehr Kongressmitglieder haben ein Interesse an Handelsfragen, weil diese zu einem *Linkage-Issue* geworden sind und unter anderem mit Umweltfragen und Arbeitnehmer- und Menschenrechten zusammenhängen. Die Autonomie der Fachausschüsse und ihre Fähigkeit, die handelspolitischen

Entscheidungen zu lenken, sind daher gesunken.

Dahingegen haben weniger liberalisierungsfreudige Ausschüsse wie beispielsweise das *House Committee on Energy and Commerce* an Einfluss gewonnen.²⁷

Schließlich ist sowohl im Repräsentantenhaus als auch im Senat immer öfter zu beobachten, dass symbolische Zugeständnisse an Liberalisierungskritiker kaum mehr ausreichen, um die Ratifizierung eines Handelsgesetzes zu sichern; die Abstimmungen fallen trotz zum Teil erheblicher Konzessionen der Administration zunehmend knapper aus. In der Vergangenheit verliefen die Prozesse bei handelspolitischen Entscheidungen typischerweise nach folgendem Schema (*Cry-and-Sigh-Muster*): Zu Beginn kündigten die Gegner der Handelsliberalisierung im Kongress Widerstand gegenüber einem handelspolitischen Gesetz an. Im Verlauf der Verhandlungen kam die Exekutive mit partiellen, oft nur symbolischen Konzessionen den protektionistischen Forderungen des Kongresses entgegen. Am Ende verabschiedeten beide Kammern das Abkommen mit komfortabler Mehrheit – aus dem Aufschrei des Kongresses (*Cry*) war ein erleichtertes Seufzen (*Sigh*) geworden. Dies ist heute nicht mehr der Fall.

Parteilpolitische Polarisierung

Während bis in die 1990er Jahre hinein über handelspolitische Gesetze selten entlang von Parteilinien entschieden wurde, hat die Gruppe der Liberalisierungsbefürworter heute ein klares parteipolitisches Profil: Sie besteht zu zwei Dritteln aus Republikanern. Die Handelspolitik ist in den letzten Jahren zunehmend zum Austragungsort zwischenparteilicher Kontroversen geworden.²⁸ Wie tief die Gräben sind, zeigen die Abstimmungen über die TPA (2002) und das CAFTA-DR (2005): im Repräsentantenhaus stimmten 190 Republikaner, aber nur 25 Demokraten für die TPA, beim CAFTA-DR war das Verhältnis 202 zu 15.

Die tendenziell eher dem Unternehmenslager zugeneigten Republikaner vertreten eine auf Marktöffnungsthemen konzentrierte Handelsagenda, bei der sogenannte Handel-Plus-Themen wie Arbeits- und

²⁵ Vgl. Irving M. Destler, *American Trade Politics in 2007: Building Bipartisan Compromise*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, Mai 2007 (Policy Brief Nr. PB07-5), S. 1; Simon J. Evenett/Michael Meier, *The U.S. Congressional Elections in 2006: What Implications for U.S. Trade Policy?*, St. Gallen: Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research, University of St. Gallen, 14.11.2006, S. 2; Council on Foreign Relations, *USA Engage: 2006 Election Analysis*, 17.11.2006 <www.cfr.org/publication/12107/usa_engage.html> (abgerufen 10.10.2007).

²⁶ Vgl. Howard Rosen, *Congress and Trade: End of an Era*, Washington, D.C.: Center for National Policy, Juni 2003, S. 2, 6.

²⁷ Vgl. Knothe, *Macht und Möglichkeit* [wie Fn. 24], S. 164, 170.

²⁸ Vgl. ebd., S. 163.

Tabelle 1

Repräsentantenhaus: Abstimmungsverhalten bei wichtigen handelspolitischen Gesetzen

		<u>Ja-Stimmen</u>			<u>Nein-Stimmen</u>		
		<i>Gesamt</i>	<i>Republikaner</i>	<i>Demokraten</i>	<i>Gesamt</i>	<i>Republikaner</i>	<i>Demokraten</i>
Trade Act of 2002	2002	215	190	25	212	27	183
US-Singapur FTA	2004	272	197	75	155	27	127
US-Chile FTA	2004	270	195	75	156	27	128
CAFTA-DR	2005	217	202	15	215	27	187
WTO-Austritt	2005	338	39	46	86	185	153
US-Australien FTA	2005	314	198	116	109	24	84
US-Morocco FTA	2006	323	203	120	99	18	80
US-Bahrain FTA	2006	327	212	115	95	13	81
US-Oman FTA	2007	221	199	22	205	28	176
US-Peru FTA	2007	285	176	109	132	16	116

Tabelle 2

Senat: Abstimmungsverhalten bei wichtigen handelspolitischen Gesetzen

		<u>Ja-Stimmen</u>			<u>Nein-Stimmen</u>		
		<i>Gesamt</i>	<i>Republikaner</i>	<i>Demokraten</i>	<i>Gesamt</i>	<i>Republikaner</i>	<i>Demokraten</i>
Trade Act of 2002	2002	64	43	20	34	5	29
US-Singapur FTA	2004	66	44	22	32	7	24
US-Chile FTA	2004	65	43	22	32	7	24
US-Australien FTA	2005	80	48	31	16	2	14
CAFTA-DR	2005	54	43	10	45	12	33
US-Morocco FTA	2006	85	46	38	13	5	8
US-Bahrain FTA	2006	**					
US-Oman FTA	2007	60	48	11	34	5	29
US-Peru FTA	2007	77	47	30	18	1	17

** einstimmiger Konsens

Quelle (für beide Tabellen): <www.thomas.loc.gov>.

Sozialstandards außen vor bleiben.²⁹ Dahingegen stehen die Demokraten der Handelsliberalisierung relativ kritisch gegenüber. Sie fordern die Veranke-

²⁹ Dies war nicht immer so: Bis in die 1950er Jahre galten die Demokraten als Freihandelsbefürworter, die Republikaner als Protektionisten. Entsprechend ist auch die jetzige Haltung der Parteien zur Handelsliberalisierung nicht statisch. Sie richtet sich nach der jeweiligen Wählerklientel. Ändert diese ihre Einstellung, wandelt sich auch die Parteimeinung zu diesem Thema.

rung umfassender Arbeits- und Umweltstandards in künftigen Handelsabkommen. Sicherlich gibt es auch unter den Demokraten eine kleine Gruppe von *New Liberals* – sie nennen sich selbst »Progressives«, um sich vom vielerorts stigmatisierten Label »liberal«³⁰ ab-

³⁰ In den USA wird anders als im deutschen Sprachgebrauch mit »liberal« eine politische Richtung bezeichnet, die am ehesten mit »sozialliberal« oder »sozialdemokratisch« wiedergegeben ist.

zugrenzen –, die ähnliche Einstellungen wie moderate und konservative Republikaner haben. Insgesamt überwiegen bei den Demokraten aber deutlich die Liberalen traditioneller Prägung, die den Gewerkschaften nahestehen und in erster Linie Arbeitnehmerinteressen verpflichtet sind.³¹ Zwar setzen sich ranghohe demokratische Abgeordnete und Senatoren wie Charles Rangel und Max Baucus für überparteiliche handelspolitische Kompromisse ein, indes mit wenig Erfolg, da ihnen die Unterstützung der eigenen Basis fehlt. Gerade die *Freshmen*, die neu gewählten Demokraten, von denen viele Mitglieder der *House Trade Working Group* sind, stellen sich in der Handelspolitik gegen die Parteiführung.³²

Vertieft haben sich die handelspolitischen Gräben zwischen beiden Parteien durch das soziale Auseinanderdriften ihrer jeweiligen Wählerschaft, durch die regionale Konzentration bestimmter Wirtschaftsinteressen und die zielgerichtete Wahlkampffinanzierung von Seiten der Unternehmen, die von dieser oder jener Politik profitieren. All dies hat dazu geführt, dass das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten und Senatoren heute weniger wechselhaft ist. Es bedeutet aber auch, dass sich die Parteipositionen verhärtet haben. Die Demokraten geben darüber hinaus der Parteiführung der Republikaner im Kongress eine gewisse Mitschuld an der handelspolitischen Polarisierung. Vor allem Bill Thomas, Vorsitzender des *Ways and Means Committee* von 2001 bis 2006, und der Fraktionsgeschäftsführer (*Republican Whip*) Tom Delay neigten dazu, ihre Handelspolitik im Alleingang durchzusetzen, und konzentrierten sich dementsprechend darauf, Abweichler in den eigenen Reihen umzustimmen, um so Mehrheiten zu generieren. Thomas zum Beispiel band die ranghöchsten demokratischen Ausschussmitglieder (u.a. Charles Rangel und Sander Levin) nicht in die Ausarbeitung wichtiger Handelsgesetze mit ein. Wie problematisch diese Polarisierungsstrategie jedoch ist, erkannte schon Zoellicks Nachfolger Robert Portman, der sich – wenn auch erfolglos – nach seiner Amtsübernahme im

Mai 2005 bemühte, die Beziehungen zu den demokratischen Ausschussmitgliedern wieder zu verbessern. Denn eine solche Strategie funktioniert nur so lange, wie klare Mehrheitsverhältnisse herrschen.³³

Als die Demokraten im November 2006 die Mehrheit in beiden Kammern des Kongresses eroberten, war daher auch abzusehen, dass das Handelsmandat kaum verlängert werden würde. Diese Einschätzung erhärtet sich auch durch einen Blick in die Vergangenheit. Verschiedene Studien zeigen, dass die Gewährung des Handelsmandats sowohl von den Mehrheitsverhältnissen im Kongress, als auch von den Präferenzen der Mehrheit der Kongressmitglieder in puncto Handelspolitik abhängt: Befürwortet die überlegene Partei im Kongress Freihandel, wird sie dem Präsidenten mehr Handelsbefugnisse gewähren, unabhängig davon, ob er derselben Partei angehört oder nicht. Ob also ein *Unified Government* (Exekutive und beide Kammern werden von derselben Partei kontrolliert) oder ein *Divided Government* (Exekutive und eine oder beide Kammern des Kongresses werden von unterschiedlichen Parteien kontrolliert) vorliegt, spielt dann keine Rolle. Ganz anders sieht es aus, wenn die Mehrheitspartei im Kongress handels skeptisch ist, der Präsident aber der Partei angehört, die den Freihandel befürwortet. Dann besteht für die Mehrheitspartei ein starker Anreiz, das Mandat zu verweigern oder zumindest sehr stark zu konditionieren, um den Präsidenten zu zwingen, auf ihre Interessen Rücksicht zu nehmen.³⁴ Nachdem diese Konstellation Ende 2006 eingetreten war, standen die Chancen für eine Verlängerung der TPA entsprechend ungünstig.

31 Vgl. Josef Braml/Claudia Schmucker, *TPA: Freie Hand für freien Handel? US-Präsident Bushs Auseinandersetzung mit dem Kongress um seine handelspolitische Autorität*, Berlin: DGAP, 2007 (DGAP Standpunkt 1), S. 2.

32 Vgl. Peter Gosselin, »US Action on Free Trade is Left Hanging«, in: *Los Angeles Times* 27.8.2007; Kristi Ellis, »Select House Dem[ocrat]s Opposed Trade Deal«, 25.10.2007, <www.dnrnews.com/site/article.php?id=678>. Eine Liste der Mitglieder der House Trade Working Group findet sich im Anhang, Tabelle A3.

33 Zitiert in Destler, *American Trade Politics in 2007* [wie Fn. 25], S. 3.

34 Vgl. Susanne Lohmann/Sharyn O'Halloran, »Divided Government and U.S. Trade Policy: Theory and Evidence«, in: *International Organization*, 48 (1994) 4, S. 595–623 (S. 596, 615–618); David Karol, »Divided Government and US Trade Policy: Much Ado About Nothing?«, in: *International Organization*, 54 (2000) 4, S. 825–844; Richard Sherman, »Delegation, Ratification, and US Trade Policy: Why Divided Government Causes Lower Tariffs«, in: *Comparative Political Studies*, 35 (2002) 10, S. 1171–1197; Yevgeniy Kirpichevski and Phillip Lipsky, *Congressional Preferences and the Structure of Delegation: Reassessing the Effect of Divided Government on U.S. Trade Policy*, 2006, <www.people.fas.harvard.edu/%7Elipsky/tradediv.pdf> (abgerufen 10.10.2007).

Internationale Verhandlungen im Spannungsverhältnis zwischen Präsident und Kongress

Wie frei bzw. eingeschränkt war Präsident Bush also in seiner Handelspolitik? Wie sehr musste er auf die Interessen des Kongresses Rücksicht nehmen? Die folgenden drei Beispiele zeigen, dass der Präsident seinen handelspolitischen Spielraum mit zunehmend hohem Einsatz und Konzessionen an globalisierungskritische Abgeordnete und Senatoren erkaufen musste. Die Auswahl fiel dabei auf die Doha-Runde, die Verhandlungen zum CAFTA-DR und zum KORUS-FTA, einerseits, um jeweils ein multilaterales, regionales und bilaterales Abkommen zu untersuchen, und andererseits, weil dies die drei sowohl aus wirtschaftlicher als auch politischer Sicht wichtigsten Handelsabkommen für die USA sind, die die Bush-Administration angebahnt hat.

Multilaterale Verhandlungen: Der Fall Doha-Runde

Ziele und Interessen

Im Gegensatz zur Clinton-Administration Ende der 1990er Jahre unterstützte Präsident Bush die Aufnahme einer neuen multilateralen Verhandlungsrunde. Mit dem Fehlstart der WTO-Ministerkonferenz in Seattle im Jahr 1999 hatte die multilaterale Handelsorganisation kurz zuvor ihren schwersten Rückschlag seit der Gründung 1995 hinnehmen müssen.³⁵ Nach Seattle sprach man vielerorts von einer WTO in der Krise, von Stillstand, ja sogar vom Ende der Organisation. Deshalb wurde es bereits im Jahr 2000 allgemein als notwendig angesehen, eine neue WTO-Runde zu initiieren, um die Glaubwürdigkeit der Institution wiederherzustellen und diese selbst strukturell zu stärken. Auch sollte dem multilateralen Liberalisierungsprozess neuer Schwung verliehen werden. Als weiteres Motiv hinzu kam die schlechte weltwirtschaftliche Lage: Im Jahr 2001 brach das globale Wirtschaftswachstum massiv ein, der Welthandel ver-

zeichnete den größten Rückgang seit 1982. Auch hier sollte eine neue Liberalisierungsrunde gegensteuern.³⁶

Die USA versprachen sich von neuen WTO-Verhandlungen vor allem einen besseren Zugang zu ausländischen Märkten, insbesondere für ihre Dienstleistungen und Agrargüter. Mit einem Anteil von rund 10 Prozent an den weltweiten Agrarexporten sind die USA nach der EU der größte Lieferant von Agrarprodukten.³⁷ Bei einzelnen landwirtschaftlichen Gütern, wie beispielsweise Mais, ist ihr Anteil noch deutlich höher. Gleiches gilt für den weltweiten Dienstleistungshandel: Rund 14 Prozent der Dienstleistungsexporte entfielen im Jahr 2006 auf die USA.³⁸ Eine besonders herausgehobene Stellung nimmt das Land bei Finanzdiensten ein – 21 Prozent der Dienstleistungsausfuhren der 15 größten Exportländer in diesem Bereich gehen auf das Konto von amerikanischen Unternehmen.³⁹ Gleichzeitig stoßen gerade hier US-Exporte auf erhebliche Marktzugangsbarrieren. Der Handel mit Dienstleistungen ist durch eine Vielzahl von Zugangsbeschränkungen, vor allem nichttarifäre Handelshemmnisse wie Quoten, diskriminierende Steuern und Gebühren oder auch kostenträchtige und zeitraubende Lizenzierungs- oder Zertifizierungserfordernisse stark reglementiert. Auch die Landwirtschaft zählt bis heute zu den am stärksten geschützten Bereichen mit einem durchschnittlichen Zoll von rund 17 Prozent. Zusätzlich verzerrt wird der Agrarhandel durch Exportsubventionen und nationale Stützmaßnahmen.

Zwar setzte sich die Bush-Administration für eine neue WTO-Runde ein, sie war aber gleichzeitig daran interessiert, dass diese zeitlich und thematisch begrenzt wäre, da die amerikanische Industrie angesichts

³⁵ Zu den Ursachen des Scheiterns von Seattle vgl. Bernhard May, »Die Entwicklung des Welthandelssystems: Die WTO in der Krise?«, in: Marion Gräfin Dönhoff/Wolfgang Wagner u.a. (Hg.), *Jahrbuch Internationale Politik 1999/2000*, Oldenbourg 2001, S. 77–88.

³⁶ Vgl. Stormy Mildner/Claudia Decker, »Das Welthandelssystem: Zwischen Cancún und Hongkong«, in: Wolfgang Wagner/Helmut Hubel/Karl Kaiser u.a. (Hg.), *Jahrbuch Internationale Politik 2003/2004*, München 2006, S. 135–142.

³⁷ Vgl. WTO, *International Trade Statistics 2007. Merchandise Trade by Product*, <www.wto.org/english/res_e/statistics_e/its2007_e/its07_merch_trade_product_e.htm> (abgerufen 10.2.2008).

³⁸ Vgl. WTO, *International Trade Statistics 2007*, Genf 2007, S. 14.

³⁹ Vgl. WTO, *International Trade Statistics 2007. Trade in Commercial Services by Category*, <www.wto.org/english/res_e/statistics_e/its2007_e/its07_trade_category_e.htm> (abgerufen 10.2.2008).

immer kürzerer Produktzyklen langen Verhandlungsrunden äußerst skeptisch gegenübersteht. Im Mittelpunkt der Verhandlungen sollten nach Auffassung Washingtons Marktöffnungsthemen stehen: Zölle und nichttarifäre Handelsschranken auf gewerbliche Produkte sollten (insbesondere seitens der großen Schwellenländer) abgebaut, der Agrar- und Dienstleistungshandel weiter liberalisiert und neue Barrieren im elektronischen Handel verhindert werden. Im Hinblick auf den Agrarhandel forderte die Bush-Regierung ein Ende aller Exportsubventionen, signifikante Zollsenkungen, die Umwandlung von Quoten in Zölle und transparente Regularien für die Behandlung von Gütern, deren Produktion biotechnologische Verfahren einbezieht. Zudem wollte die Bush-Administration eine größere Transparenz bei der öffentlichen Auftragsvergabe und einen besseren rechtlichen Schutz geistigen Eigentums erreichen. Für die neue Verhandlungsrunde sollte dabei ein *Single-Undertaking-Ansatz* gelten, das heißt, die ausgehandelten Teilabkommen sollten nur dann Gültigkeit bekommen, wenn sie als Gesamtpaket von allen WTO-Mitgliedern angenommen würden.⁴⁰

Was die US-Regierung explizit nicht wollte, war eine Präzisierung der handelspolitischen Schutzinstrumente wie Antidumping-Regeln, Ausgleichszölle und Schutzklauseln. Zudem fehlten in der Bush-Agenda die sogenannten Handel-Plus-Themen wie Handel und Umweltschutz, Handel und Sozialstandards, Handel und Investitions- bzw. Wettbewerbsregeln. Die Gründe für die Ablehnung von Investitions- und Wettbewerbsregeln waren vielfältig: Die Administration befürchtete, dass solche Regelungen zu stark in die eigene Gesetzgebung eingreifen und somit keine Zustimmung im Kongress finden könnten. Die Industrie äußerte auch keinen Bedarf für diese sehr komplexen Themen, zumal hier angesichts der internationalen Interessendivergenzen auch keine großen Fortschritte erwartet wurden, sondern höchstens ein Abkommen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Schließlich waren die gescheiterten Verhandlungen über ein Multilaterales Investitionsabkommen

(MAI) noch frisch im Gedächtnis.⁴¹ Dass die Bush-Administration bei der WTO-Ministerkonferenz in Doha (2001) bereit war, von ihren ursprünglichen Zielen abzuweichen und sowohl über eine Reform der handelspolitischen Schutzinstrumente als auch über Investitions- und Wettbewerbsregeln zu verhandeln, lag maßgeblich an den Terroranschlägen vom 11. September 2001: Präsident Bush sah in der Stärkung des Welthandelssystems und einer besseren Integration der Entwicklungsländer in den Welthandel einen wichtigen Baustein für eine Koalition gegen den Terrorismus. Zur Verhandlung von Umwelt- und Sozialthemen war die Bush-Administration indes durch die Zielbestimmungen der TPA ohnehin verpflichtet.⁴²

Verhandlungen und Kontroversen

Wie das Beispiel Doha-Runde zeigt, ist der US-Präsident also auch ohne TPA durchaus in der Lage, eine multilaterale Handelsrunde zu initiieren und umfangreiche Konzessionen an die Handelspartner zu machen. Allerdings stellte sich in den anschließenden Verhandlungen schnell heraus, dass der Bush-Administration in vielen Bereichen die innenpolitische Rückendeckung fehlte. Mehr noch, um handelspolitischen Spielraum zu erlangen, musste sie umfangreiche Konzessionen an globalisierungskritische Abgeordnete machen. Während dies der Administration auf nationaler Ebene einen gewissen Handlungsspielraum verschaffte, unterminierte es aber die Glaubwürdigkeit und die Verhandlungsposition der USA in der WTO und gestaltete die ohnehin schon schwierigen Verhandlungen noch problematischer.

Anders als in vergangenen GATT-Runden gelang es der US-Delegation auch nicht, unter Verweis auf die »gebundenen Hände« der Administration Druck auf die Verhandlungspartner im Ausland auszuüben und diese dazu zu bewegen, ihre Positionen zu überdenken und ihre Forderungen abzuschwächen. Grund hierfür ist, neben dem im Vergleich zur *Fast-Track*-Vollmacht deutlich geschwächten Handelsmandat, das gewandelte internationale Umfeld. In der Welt-

⁴⁰ Vgl. WTO, *Statement by H.E. Mr. Robert B. Zoellick, United States Representative at the WTO Ministerial Conference, Fourth Session, Doha 9–13 November 2001*, 10.11.2001, <www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/statements_e/st3.doc>; Stormy Mildner, »Reformen von IWF und WTO. Erste Politikansätze der Bush-Regierung«, in: *Internationale Politik*, 56 (2001) 5, S. 34.

⁴¹ Vgl. Andreas Falke, »New Thinking? Außenhandelspolitik der USA im Licht der neuen Bedrohung«, in: Werner Kremp u.a. (Hg.), *Weltmacht vor neuer Bedrohung: die Bush-Administration und die US-Außenpolitik nach dem Angriff auf Amerika*, Trier 2003, S. 171.

⁴² Vgl. Robert B. Zoellick, »American Trade Leadership: What is at Stake«, Rede vor dem Institute for International Economics, Washington, D.C., 24.9.2001.

handelsorganisation (WTO) und der Doha-Entwicklungsrunde haben sich große Schwellen- und Entwicklungsländer wie Indien, Brasilien und China als wichtige Akteure und Agendasetter etabliert, die ihren Interessen stärker denn je Gehör verschaffen.⁴³ Im Vergleich zu vergangenen GATT-Runden ist die Verhandlungskonstellation demnach eine völlig andere: Der Akteurskreis ist größer, die wirksam vertretenen Interessen divergieren stärker und die für den erfolgreichen Abschluss der Runde wichtigen materiellen Tauschgeschäfte zwischen den Hauptverhandlungspartnern sind deutlich schwieriger geworden. Angesichts dessen schlagen die Restriktionen, die den Präsidenten daran hindern, Kompromisse einzugehen, umso stärker zu Buche. Auch die zeitliche Befristung des TPA-Mandats stärkte die Verhandlungsposition der USA schließlich nicht. Letzteres erwies sich in den langwierigen Konsultationen, die in der Regel umfangreiche Konzessionen auf verschiedenen Politikfeldern notwendig machen, sogar als großes Hindernis: Als klar war, dass ein umfassender Kompromiss nicht mehr vor Ende der TPA im Sommer 2007 zu erzielen sein würde, gleichzeitig die Chancen auf eine Verlängerung des Mandats als sehr gering galten, waren die Verhandlungspartner der USA immer weniger bereit, ernsthafte Liberalisierungsangebote zu machen.

Verhandlungen über Industriegüter (NAMA) und Handelsregeln

Das folgenreichste handelspolitische Tauschgeschäft zwischen Präsident und Kongress führte zur Erhebung von Schutzzöllen auf Stahlimporte. Bereits im Juni 2001 hatte Robert Zoellick bei der Internationalen Handelskommission der USA (USITC) eine Untersuchung nach Sektion 201, der sogenannten *escape clause* (Ausnahmeregelung) des amerikanischen Handelsrechts, beantragt, durch die geklärt werden sollte, ob die Einfuhr bestimmter Stahlprodukte derart gestiegen war, dass sie für den konkurrierenden heimischen Industriezweig eine – wie es hieß – »wesentliche Ursache ernsthafter Schädigung oder Bedrohung« darstellte. Im Dezember 2001 empfahl die USITC dann tatsächlich den Einsatz temporärer Schutzzölle. Diese sollten der nationalen Stahlindustrie eine dreijährige Atempause im internationalen Wettbewerb

verschaffen, um überfällige Strukturanpassungen durchzuführen.⁴⁴

Obwohl die Schutzzölle nicht lange Gültigkeit hatten – bereits im Dezember 2003 gab der Präsident ihre vorzeitige Abschaffung bekannt – gelang es der Bush-Administration mit ihrer Einführung, Unterstützung für die TPA zu gewinnen. Zu den Abgeordneten, die dem Handelsmandat Ende Juli 2002 zustimmten, gehörten 55 Mitglieder der traditionell liberalisierungsskeptischen parteiübergreifenden Stahlarbeitsgruppe (*Steel Caucus*) im Repräsentantenhaus: Viele Abgeordnete aus den stahlproduzierenden Staaten des mittleren Westens (Pennsylvania, Ohio, Michigan und West Virginia) hatten in ihrem Wahlkampf im Jahr 2000 Schutzmaßnahmen für die Stahlbranche versprochen. Sie mussten um ihre Wiederwahl im Jahr 2002 fürchten, sollten sie nicht in der Lage sein, dieses Versprechen tatsächlich zu erfüllen. Der politische Druck, der auf diesen Abgeordneten lastete, war besonders stark, da es sich bei vielen der von der Stahlkrise betroffenen Bundesstaaten um sogenannte *Swing States* handelte, in denen Wahlen in der Regel sehr knapp ausfallen. Im Gegenzug zu den Stahlzöllen sicherten die Abgeordneten daher der Bush-Administration ihre Stimme für die TPA zu.

Das Argument der Bush-Administration für die Stahlzölle lautete, dass »ein wenig Protektionismus eine Menge Freihandel kauft«.⁴⁵ Diese Rechnung ging allerdings nicht auf. Denn die US-Zölle stießen weltweit auf erhebliche Kritik. 2002 beantragte die EU – unter anderem zusammen mit Japan und Brasilien – ein Streitschlichtungsverfahren bei der WTO. Im März 2003 erklärte die Welthandelsorganisation, die Schutzzölle seien ein Verstoß gegen das internationale Handelsregime, und erlaubte den Klägerparteien, Retorsionsmaßnahmen zu ergreifen. Überdies erschwerten die US-Stahlzölle die Verhandlungen in der Doha-Runde. Insbesondere nährten sie Zweifel an der Glaubwürdigkeit des US-Vorschlags, beim Industriegüterhandel alle Zölle bis 2015 schrittweise abzubauen. Die Verhandlungspartner stellten zunehmend die Bereitschaft der USA in Frage, auch den

⁴³ Vgl. Claudia Decker/Stormy Mildner, »Wo war der Wille in Cancún? Der Fehlschlag der WTO-Ministerkonferenz«, in: *Internationale Politik*, 58 (2003) 10, S. 57–60; Stormy Mildner, »Welthandel und Entwicklungsländer, Chancen der Doha-Runde für die Dritte Welt?«, in: *Internationale Politik*, 57 (2002) 6, S. 29–36.

⁴⁴ Vgl. Claudia Decker/Stormy Mildner, »Die USA und die EU auf Kollisionskurs? Neue Entwicklungen in den transatlantischen Handelsbeziehungen?«, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hg.), *Transatlantische Beziehungen: Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit*, Wiesbaden 2005, S. 203–215; Falke, »New Thinking?« [wie Fn. 41], S. 177.

⁴⁵ Vgl. Matthias Busse/Georg Koopmann, »Transatlantische Handelsbeziehungen zwischen Konflikt und Kooperation«, in: *Wirtschaftsdienst*, 82 (2002) 4, S. 235–238.

eigenen Markt stärker zu öffnen, vor allem auch, weil der amerikanische NAMA-Vorschlag⁴⁶ auf das wichtige Thema der nichttarifären Handelshemmnisse und des Missbrauchs von Schutzklauseln, Antidumpingverfahren und Ausgleichszöllen nicht einging.

Die USA sind einer der größten Nutzer von Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen weltweit; sie richten diese hauptsächlich gegen die aufstrebenden Schwellenländer Brasilien, Indien und China. Im Jahr 2003 sprachen sich 60 Senatoren in einem Brief an die Bush-Administration gegen grundlegende Änderungen an den handelspolitischen Schutzinstrumenten aus. Am 6. April 2006 äußerten sich eine Reihe von Senatoren, darunter auch der heutige Vorsitzende des Finanzausschusses des Senats, Max Baucus, in einem Schreiben an den damaligen USTR Robert Portman erneut besorgt über die Doha-Verhandlungen und die Vorschläge der Administration, die ihrer Meinung nach bestehende US-Antidumping- und Antisubventionsgesetze in nicht ausreichender Weise berücksichtigten. Die Senatoren betonten, dass »die fortdauernde Schlagkraft der Handelsgesetzgebung sowohl für die [US-amerikanische] Fähigkeit, unfairem Wettbewerb im Ausland zu begegnen, als auch für das Wohlergehen der US-amerikanischen verarbeitenden Industrie und Landwirtschaft essentiell« sei.⁴⁷ Der Senat werde daher kein Abkommen verabschieden, das handelspolitische Schutzinstrumente der USA schwäche, wozu er gemäß dem Handelsgesetz von 2002 auch tatsächlich die Möglichkeit hatte. Kritisiert wurde im Kongress vor allem auch, dass die großen Schwellen- und Entwicklungsländer, die eine Reform der Schutzinstrumente forderten, selbst kaum bereit waren, ihre Industriegütermärkte weiter zu öffnen. Das durchschnittliche Zollniveau der Schwellen- und Entwicklungsländer bei Industriegütern liegt mit neun Prozent deutlich höher als das der Industrieländer. Entsprechend nahm die Bush-Administration in den Regel-Verhandlungen der Doha-Runde eine eher defensive Haltung ein – mit der Folge, dass man hier bislang kaum Ergebnisse erreicht hat.

Liberalisierung des Agrarhandels

Auch in den Agrarverhandlungen, dem Kernstück der Doha-Runde, ist der eingeschränkte Handlungsspielraum der Bush-Administration mit dafür verantwort-

lich, dass es bislang kaum ernsthafte Fortschritte gab. Sowohl die in der TPA fixierten Ziele (Reduzierung oder Abschaffung von Zöllen oder zollgleichen Abgaben, um den Marktzugang im Ausland für US-Agrarprodukte zu verbessern) als auch die Stärke der Agrarlobby im Kongress machten es der US-Administration äußerst schwer, die Senkung oder gar Abschaffung eigener Subventionen anzubieten oder ihre hohen Forderungen nach Abbau von Agrarzöllen im Ausland zu reduzieren.⁴⁸

Das Handelsgesetz von 2002 fand in der Agrarindustrie nur begrenzt Zustimmung. Zahlreiche Mitglieder des Repräsentantenhauses und Senats drohten, dem Gesetz ihre Unterstützung zu verweigern. Um den Rückhalt dieser Parlamentarier dennoch zu gewinnen, wurden die Agrarsubventionen im *Farm Security and Rural Investment Act of 2002* deutlich angehoben. Präsident Bush unterzeichnete das Gesetz, das den Rahmen der amerikanischen Landwirtschaftspolitik bis 2007 vorgab, am 13. Mai 2002, also zweieinhalb Monate vor der Abstimmung über das Handelsmandat.⁴⁹ Das Landwirtschaftsgesetz sah eine Erhöhung der Mittel für periodische Ausgleichszahlungen, Direktzahlungen und Absatzkredite um rund 70 Milliarden US-Dollar vor. Damit kehrte die Administration der mit dem *FAIR Act (Federal Agriculture Improvement and Reform Act)* von 1996 eingeleiteten Reformpolitik sukzessiver Ausgabenkürzungen den Rücken. Der FAIR-Act hatte auf einer klaren Trennung von Einkommens- und Preispolitik beruht; produktgebundene Zahlungen wurden weitgehend durch Direktzahlungen ersetzt. Als in den folgenden Jahren die Einkommen der Landwirte stetig sanken und einen für US-Verhältnisse starken Strukturwandel auslösten, wurde die Kritik an der Agrarpolitik immer

⁴⁸ Vgl. u.a. *Testimony by Agriculture Secretary Mike Johanns and U.S. Trade Representative Rob Portman before the U.S. House Agriculture Committee Regarding the Agriculture Negotiations of the WTO's »Doha Development Round«*, Washington, D.C., 2.11.2005, <www.ustr.gov/assets/Document_Library/USTR_Testimony/2005/asset_upload_file101_8343.pdf>; vgl. <www.ustr.gov/Document_Library/USTR_Zoellick_Testimony/Section_Index.html> (abgerufen 24.10.2007); *Agriculture and the WTO Negotiations. Statement of Robert J. Portman, U.S. Trade Representative before the Senate Committee on Agriculture, Nutrition and Forestry*, 21.9.2005, <www.ustr.gov/assets/Document_Library/USTR_Zoellick_Testimony/2005/asset_upload_file777_8090.pdf> (abgerufen 21.1.2008).

⁴⁹ Das Repräsentantenhaus hatte das Gesetz Anfang Mai mit 280 zu 141 Stimmen und 13 Enthaltungen verabschiedet, der Senat stimmte mit 64 zu 35 Stimmen dafür, vgl. *Library of Congress, H.R. 2646 Major Actions*, <<http://thomas.loc.gov/>> (abgerufen 24.10.2007).

⁴⁶ NAMA steht für *Non Agricultural Market Access*.

⁴⁷ White & Case, *WTO and Regional Trade Agreements Monthly Report*, Washington, D.C., April 2006, S. 32 <www.jetro.go.jp/biz/world/international/news/pdf/w_c_monthly_report-2006_April.pdf>.

lauter. Die Antwort war das 2002 verabschiedete Landwirtschaftsgesetz.⁵⁰

Vor diesem Hintergrund war der erste, noch sehr moderate Agrarvorschlag der USA im Juni 2002 für die Verhandlungspartner in der Doha-Runde kaum überzeugend. Zwar legte Washington im Oktober 2005 ein neues, verbessertes Angebot vor, das besonders im Hinblick auf den anvisierten Abbau von Zöllen deutlich weiterging. Die darin in Aussicht gestellte Kürzung interner Stützmaßnahmen wurde aber nach wie vor als unzureichend bewertet, da die Agrarsubventionen damit nicht einmal auf das Niveau vor dem Landwirtschaftsgesetz von 2002 reduziert worden wären.⁵¹ Die USA zeigten sich ihrerseits enttäuscht über den Vorschlag der EU zum Abbau von Agrarzöllen, der alles andere als dem entsprach, was sie unter der TPA in puncto Marktzugang erreichen wollten. Anfang April 2006 forderte der damalige Vorsitzende des *House Ways and Means Committee* Bill Thomas dementsprechend, die USA sollten die Hoffnung aufgeben, zusammen mit der EU auf einen erfolgreichen Abschluss der Doha-Verhandlungen der WTO hinzuarbeiten. Stattdessen sollte sich die Bush-Administration auf den Abschluss bilateraler Freihandelsabkommen konzentrieren.⁵² Ebenso kritisch bewertete der Kongress die geringen Liberalisierungsangebote seitens der großen Schwellen- und Entwicklungsländer beim Industriegüterhandel.

Dass Abgeordnete und Senatoren gleichermaßen ihr Interesse an der Doha-Runde verloren, lag schließlich auch an den geringen Fortschritten in den Dienstleistungsverhandlungen. Diese waren wegen der Dominanz der Agrarthemen deutlich ins Hintertreffen geraten; eine umfassende Öffnung der weltweiten

Dienstleistungsmärkte erwartete kaum noch jemand. Daher versuchten Unternehmen aus diesem Wirtschaftszweig auch weit weniger intensiv als in der Vergangenheit, auf den Kongress Einfluss zu nehmen – anders als beispielsweise in der Uruguay-Runde des GATT, in deren Verlauf sie als größte Verfechter der multilateralen Liberalisierung aufgetreten waren.

Trotz des drohenden Scheiterns der multilateralen Verhandlungen und der vorübergehenden Aussetzung der Runde von Juli 2006 bis Februar 2007 entschied sich die Bush-Administration dafür, ihr Angebot für Subventionskürzungen angesichts der anstehenden Kongresswahlen und des prognostizierten knappen Wahlausgangs nicht zu verbessern. Auch die Entwürfe für das neue Landwirtschaftsgesetz Ende 2007 sehen keine gravierenden Kürzungen bei den internen Stützmaßnahmen vor.⁵³

Wie eng der innenpolitische Spielraum der Bush-Administration ist, zeigt sich auch beim Thema Baumwollhandel. Seit die USA den Konflikt um die Rechtmäßigkeit von US-Baumwollsubventionen gegen Brasilien im März 2004 verloren haben⁵⁴ – die erste Niederlage in einem Agrarstreitfall seit dem Auslaufen der Friedensklausel des WTO-Agrarabkommens⁵⁵ –, hat sich im Kongress zunehmend Widerstand gegen die WTO-Bestimmungen formiert, der sich noch verstärkte, als die USA Ende Juli 2007 ein weiteres Mal im Streit mit Brasilien unterlagen: Am 30. Juli 2007 gab die WTO der Klage Brasiliens statt und stellte fest, dass die US-Baumwollsubventionen trotz der vom Kongress beschlossenen Änderungen noch immer gegen die Regeln der Organisation verstießen.⁵⁶ Auf heftige Kritik trafen auch die Vorgaben zur Liberalisierung des Baumwollhandels, die der Vorsitzende der WTO-Agrar-Verhandlungsgruppe, Crawford Falconer, Mitte Juli 2007 vorschlug. «Wenn sich der Text in Sachen Baumwolle im Falconer-Papier nicht deutlich ändert, werden wir keine andere Wahl haben als gegen das Doha-Abkommen zu stimmen», betonte eine Gruppe von Senatoren in einem Schreiben an die derzeitige

⁵⁰ Vgl. Daniella Markheim/Brian M. Riedl, *Farm Subsidies, Free Trade, and the Doha Round*, Washington, D.C.: Heritage Foundation, 5.2.2007 (WebMemo Nr. 1337), S. 2.

⁵¹ Interne, stark handelsverzerrende Stützmaßnahmen sollten um 60% abgebaut werden. Die durchschnittlichen Zölle wollten die USA um 67% (um 90% bei hohen, um 55% bei niedrigen Zöllen) reduzieren, der Maximalzoll sollte 75% nicht überschreiten. Ausnahmen für sensible Produkte waren für maximal 1% der Zolllinien geplant. Als Zielform für das Auslaufen der Exportsubventionen strebte die Bush-Administration das Jahr 2010 an, vgl. USTR, *US Proposal for Bold Reform in Global Agriculture Trade*, Dezember 2005, <www.ustr.gov/assets/Document_Library/Fact_Sheets/2005/asset_upload_file281_8526.pdf> (abgerufen 21.1.2008); Charles Hanrahan/Randy Schnepf, *WTO Doha Round: Agricultural Negotiating Proposals*, Washington, D.C., 2005 (CRS Report for Congress, RL 33144), S. 12.

⁵² White & Case, *WTO and Regional Trade Agreements Monthly Report* [wie Fn. 47], S. 35.

⁵³ Vgl. Tobias Schwab, *USA wollen Agrarsubventionen stärker beschneiden*, 21.9.2007, <<http://erikamann.com/presse/Medien/juliseptember2007>>.

⁵⁴ Vgl. WTO, *United States, Subsidies on Upland Cotton*, 3.3.2005 <www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/267abr_e.pdf>.

⁵⁵ Unter der Friedensklausel des AOA hatten WTO-Mitglieder vereinbart, sich während der Umsetzung des Abkommens nicht wegen ihrer jeweiligen Agrarsubventionen zu verklagen. Die Vereinbarung lief am 31.12.2003 aus.

⁵⁶ Vgl. ICTSD, »Brazil & US Square Off on Subsidies«, in: *Bridges Monthly Review*, 11 (August 2007) 5, S. 8, <www.ictsd.org/monthly/bridges/BRIDGES%2011-%205.pdf>.

USTR Susan Schwab.⁵⁷ Entsprechend zeigte sich der stellvertretende USTR Peter Allgeier beim Thema Baumwolle auch kaum kompromissbereit.⁵⁸

Insgesamt verliert die Doha-Runde mehr und mehr an Unterstützung im Kongress. Ein Mitarbeiter von Max Baucus, des Vorsitzenden des *Senate Finance Committee*, stellte im September 2007 lapidar fest, »der mangelnde Fortschritt in Doha ha[be] das Thema ans Ende der Prioritätenliste des Senators geschoben.«⁵⁹

Regionale Freihandelsabkommen: Der Fall CAFTA-DR

Mit ihrer Strategie »Wettbewerb um Liberalisierung« reagierte die Bush-Administration auf die weltweit steigende Zahl präferenzierter Freihandelsabkommen. Zoellick verwies darauf, dass die EU bereits 27 Freihandelsabkommen unterhalte, wovon sie allein 20 in den vergangenen zehn Jahren unterzeichnet habe, während die USA nur mit zwei solchen Abkommen (dem NAFTA und dem Freihandelsabkommen mit Israel) aufwarten konnten.⁶⁰ Die neue Handelsstrategie war zudem eine Reaktion auf die schleppenden multilateralen Verhandlungen innerhalb der WTO – gerade beim Agrar- und Dienstleistungshandel. Überdies gab es sicherheitspolitische Überlegungen, die für den Abschluss bilateraler Handelsabkommen sprachen, ein Faktor, der nach den Terroranschlägen des 11. Septembers noch stärker in den Vordergrund rückte: Mit FTAs wollte die Bush-Administration Handelspartner belohnen, die die militärischen und sicherheitspolitischen Ziele der USA unterstützten. Schließlich hielt die Bush-Administration bilaterale oder regionale Freihandelsabkommen auch deshalb für attraktive Verhandlungsformate, weil sie es dem wirtschaftlichen Schwergewicht USA leichter machen, seine politischen und wirtschaftlichen Ziele durchzusetzen, als im multilateralen Rahmen.

Als erstes FTA während Bushs Amtszeit trat 2001 das Abkommen zwischen den USA und Jordanien in Kraft, das noch im Vorjahr von Präsident Clinton unterzeichnet worden war. Daneben setzte die Bush-Administration die Verhandlungen mit Singapur und Chile fort – beide Abkommen sind mittlerweile in Kraft getreten. Es folgten ein regionaler Handelsvertrag mit den zentralamerikanischen Staaten (*Central America Free Trade Agreement – Dominican Republic*, CAFTA-DR) und die bilateralen Abkommen mit Australien, Marokko, Oman, Bahrain und Peru. Anfang 2008 lagen dem Kongress noch die FTAs mit Kolumbien, Panama und Südkorea vor.

Ziele und Interessen

Auch bei den Verhandlungen zum CAFTA-DR musste die Bush-Administration umfangreiche innenpolitische Kompromisse eingehen, um die notwendige Unterstützung für das Abkommen zu generieren. Der CAFTA-DR-Prozess begann am 1. Oktober 2002, als USTR Zoellick das Repräsentantenhaus und den Senat von seiner Absicht unterrichtete, mit den fünf mittelamerikanischen Ländern Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras und Nicaragua über ein Freihandelsabkommen zu verhandeln.⁶¹ Die Gespräche wurden offiziell am 8. Januar 2003 aufgenommen. Anfang August teilte der Präsident dem Kongress mit, dass er auch mit der Dominikanischen Republik Konsultationen über ein Freihandelsabkommen anstrebe. Hier begannen die Verhandlungen im Januar 2004.

Die zentralamerikanischen Länder konnten bereits unter dem *US-Caribbean Basin Trade Partnership Act* (CBTPA) etwa 75 Prozent ihrer Güter zollfrei in die USA exportieren. Das CAFTA-DR sollte diese befristeten unilateralen Handelspräferenzen absichern. Auf der anderen Seite wollte die Bush-Administration den in vielen Sektoren noch stark eingeschränkten Marktzugang für US-Exporte (allen voran auch hier Agrargüter und Dienstleistungen) in den CAFTA-DR-Staaten verbessern und das bilaterale Handelsbilanzdefizit mit diesen Ländern abbauen. Die US-Exporte in die CAFTA-DR-Länder beliefen sich im Jahr 2004 auf rund 16 Milliarden US-Dollar, die Importe aus den Vertragspartnerstaaten auf 18 Milliarden Dollar. Zudem war

⁵⁷ Zitiert in Third World Network (TWN), *Conflicting Signals from US about Doha?*, 10.10.2007, <www.twinside.org.sg/title2/wto.info/twninfo100703.htm>.

⁵⁸ Vgl. ICTSD, »Tangible Progress in Some Areas of Agriculture Talks«, in: *Bridges Monthly Review*, 11 (Oktober 2007) 6, S. 7, <www.ictsd.org/monthly/bridges/BRIDGES11-6.pdf>.

⁵⁹ Zitiert in Alan Beattie, »Doha Success Needs New US President«, in: *Financial Times*, 24.9.2007, <www.ft.com/cms/s/0/4503b0c4-6ad1-11dc-9410-0000779fd2ac.html?nclink_check=1>.

⁶⁰ USTR, *2001 Trade Policy Agenda and 2000 Annual Report*, Washington D.C., 2001, S. 4.

⁶¹ Vgl. USTR, *CAFTA Free Trade Agreement – Letter to House*, 1.10.2002, <www.ustr.gov/Document_Library/Letters_to_Congress/2002/CAFTA_Free_Trade_Agreement_-_Letter_to_House.html> (abgerufen 21.1.2008).

Washington daran interessiert, einen der wichtigsten Exportmärkte der heimischen Textilindustrie gegen die Konkurrenz aus Asien zu verteidigen. Nach dem Textilabkommen der WTO mussten bis zum 1. Januar 2005 alle mengenmäßigen Importbeschränkungen von Textilien gegenüber den Mitgliedstaaten der WTO abgeschafft werden. Aufgrund dessen rechnete die Administration mit einem deutlichen Anstieg des Wettbewerbs. Hier sollte das CAFTA-DR Abhilfe schaffen: Mit einem zollfreien Marktzugang zu den Partnerländern und strengen Ursprungsregeln sollte der Kostenvorteil asiatischer Produzenten ausgeglichen werden. Überdies sollte das CAFTA-DR einen besseren Schutz für Investitionen gewährleisten. Schließlich versprach sich die US-Administration von einer Öffnung des eigenen Marktes auch eine wirtschaftliche und politische Stabilisierung der Partnerländer und damit Rückenwind für die Demokratisierung in Zentralamerika.⁶²

Angesichts der Ende 2004 anstehenden Kongress- und Präsidentschaftswahlen hatten die Handelspartner ein Interesse an einem zügigen Abschluss der Verhandlungen. Grund dafür war die Befürchtung, dass bei einem Wechsel der Administration bzw. der Mehrheiten im Kongress eine Einigung über das CAFTA-DR auf unbestimmte Zeit hinausgeschoben werden könnte. Der Präsidentschaftskandidat der Demokraten, John Kerry, hatte bereits angekündigt, das Freihandelsabkommen mit Zentralamerika nicht zu ratifizieren, sollten darin nicht umfassende Arbeits- und Umweltstandards verankert sein.⁶³ Am 17. Dezember 2003 schlossen die USA nach 12 Monaten und neun Verhandlungsrunden die Gespräche mit vier der fünf Partner erfolgreich ab; einen Monat später stimmte als fünftes Land Costa Rica dem Vertragswerk zu, nachdem umstrittene Fragen des Marktzugangs in den Bereichen Telekommunikation, Versicherungen und Landwirtschaft geklärt worden waren. Unterzeichnet wurde das CAFTA-DR durch die Verhandlungspartner schließlich Ende Mai, im Fall der Dominikanischen Republik Anfang August 2004.⁶⁴

CAFTA sah vor, rund 80 Prozent der beiderseitigen Zölle auf Industrie- und Konsumgüter unmittelbar, die restlichen in spätestens zehn Jahren abzuschaffen. Dem Vertrag zufolge sollten sämtliche Produkte der Textil- und Bekleidungsindustrie der Unterzeichnerländer zollfrei auf den US-Markt exportiert werden können, solange die verarbeiteten Stoffe zu 90 Prozent in der Region oder in den USA hergestellt worden waren. Dies stellte eine Neuerung zum CBTPA dar, das den zollfreien Zugang nur für solche Textilprodukte erlaubte, die aus US-Stoffen erzeugt worden waren. Zudem einigten sich die Vertragsparteien unter der sogenannten *Cumulation Rule* auf zollfreien Zugang für eine begrenzte Menge an Textilien aus den Vertragsstaaten, die aus kanadischen oder mexikanischen Stoffen produziert worden waren.⁶⁵ In puncto Agrargüter verpflichteten sich die Vertragsparteien, rund der Hälfte der US-Agrarexporte sofort zollfreien Zugang zu den zentralamerikanischen Märkten zu gewähren; in 20 Jahren sollten dann alle US-Agrarprodukte zollfrei eingeführt werden können.⁶⁶

Auch die Modalitäten handelsbezogener Investitionen (Investorenschutz und Nicht-Diskriminierung), der öffentlichen Auftragsvergabe (hier wurde insbesondere weitgehende Transparenz vereinbart) und des Schutzes geistigen Eigentums werden vom CAFTA-DR geregelt. Bezüglich der Dienstleistungen lehnt sich der Vertrag eng an das Freihandelsabkommen zwischen den USA und Chile an. Grundlage der Liberalisierung ist ein Negativlistenansatz, bei dem alle Dienstleistungen automatisch das Recht auf unbeschränkten Marktzugang und Inländerbehandlung genießen – abgesehen von einigen Ausnahmen, die explizit aufgeführt werden müssen. Damit ist die Liberalisierung deutlich umfassender als unter dem Dienstleistungsabkommen der WTO (GATS), das einen Positivlistenansatz verfolgt. Hier müssen all jene Dienstleistungen explizit benannt werden, die freien Marktzugang und das Privileg der Inländerbehand-

⁶² Vgl. Daniel Griswold/Daniel Ikenson, *The Case for CAFTA. Consolidating Central America's Freedom Revolution*, Washington, D.C.: CATO Institute, 24.9.2004 (CATO Institute Trade Briefing Paper 21), S. 2, <www.freetrade.org/pubs/briefs/tbp-021.pdf>.

⁶³ Vgl. Mechthild Minkner-Bünjer, »Freihandelsabkommen USA-Zentralamerika: Bleibt die regionale Integration auf der Strecke?«, in: *Brennpunkt Lateinamerika*, (2004) 12, S. 125–140 (131); Griswold/Ikenson, *The Case for CAFTA* [wie Fn. 62], S. 2.

⁶⁴ Vgl. Fergusson/Sek, *Trade Negotiations in the 108th Congress* [wie Fn. 17], S. 6–7; J. F. Hornbeck, *The Dominican Republic–*

Central America–United States Trade Agreement (CAFTA-DR), Washington, D.C., 2007 (CRS Report for Congress, RL 31870).

⁶⁵ Vgl. Bernard A. Gelb, *DR-CAFTA, Textiles, and Apparel*, Washington, D.C., 2005 (CRS Report for Congress, RS 22150), S. 4ff.

⁶⁶ Vgl. Hornbeck, *CAFTA-DR* [wie Fn. 64], S. 19; Minkner-Bünjer, *Freihandelsabkommen USA-Zentralamerika* [wie Fn. 63], S. 132ff.

lung erhalten sollen.⁶⁷ Bezüglich der Arbeitsbestimmungen und des Umweltschutzes verlangt das CAFTA-DR die Erfüllung der nationalen Gesetzgebungen. Sanktionen können aber nur dann verhängt werden, wenn aufgrund von Nichterfüllung der Handel oder der Investitionsfluss negativ beeinflusst werden. Der Vertragstext entspricht somit in diesem Punkt den Verhandlungszielen, die im US-Handelsgesetz von 2002 in Sachen Umwelt- und Arbeitsstandards festgeschrieben sind.⁶⁸

Im Vorfeld der Kongress- und Präsidentschaftswahlen im Jahr 2004 lag das CAFTA-DR zunächst auf Eis: die Verhandlungen mit den Partnerländern waren abgeschlossen, die Verträge unterzeichnet und El Salvador, Honduras und Guatemala hatten den Vertrag bereits ratifiziert. In den USA begann der legislative Prozess hingegen erst im Frühjahr 2005, als sich Regierung und Kongress neu konstituiert hatten: Im April führten die Finanzausschüsse im Kongress umfangreiche Anhörungen zum CAFTA-DR durch. Im Juni fand das *Mock Mark-up* über den Gesetzentwurf der Administration statt. Das *Senate Finance Committee* stimmte dem Gesetz mit 11 zu 9 Stimmen, das *House Ways and Means Committee* mit 25 zu 16 Stimmen zu. Am 23. Juni übersandte die Administration dem Kongress den endgültigen Vertragstext sowie den Gesetzentwurf zur Ratifizierung des Abkommens. Von diesem Zeitpunkt an war der Kongress an die strikten Zeitfristen des TPA-Mandats gebunden.

Verhandlungen und Kontroversen

Im August veröffentlichte die USITC ihren Bericht über die ökonomischen Effekte von CAFTA-DR: Darin rechnete sie mit einem Anstieg der US-Exporte in den CAFTA-Raum um 15 Prozent und der Importe um 12 Prozent. Der prognostizierte Wohlfahrtseffekt für die USA lag bei 0,01 Prozent des US-BIP pro Jahr. Die größten positiven Effekte auf Einkommen und Beschäftigung wurden in der Getreidewirtschaft, die

größten Einbußen bei der Zuckerproduktion erwartet. Es verwundert daher nicht, dass das Abkommen bei Getreidebauern auf Zustimmung stieß.⁶⁹ Unterstützung erhielt das Abkommen auch aus der Dienstleistungsbranche, beispielsweise vom Verband der Dienstleistungsindustrien (*Coalition of Service Industries*).⁷⁰ Dieser hatte nicht nur ein Interesse an einem besseren Marktzugang, sondern vor allem auch an einem besseren Schutz für Investitionen im Ausland. Denn zahlreiche Dienstleistungen können nicht grenzüberschreitend gehandelt werden, sondern erfordern Direktinvestitionen im Partnerland.

Das CAFTA-DR war der umstrittenste Handelsvertrag in den USA seit Abschluss des nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) 1994.⁷¹ Auf besonderen Widerstand traf die Übereinkunft bei den Gewerkschaften, insbesondere bei der *American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* (AFL/CIO), einem großen Dachverband amerikanischer Gewerkschaften. Die AFL/CIO befürchtete eine Verlagerung von Produktionsstätten in CAFTA-DR-Länder, den Verlust von Arbeitsplätzen in den USA und ein steigendes US-Handelsbilanzdefizit.⁷² Unter Verweis auf die schlechten Arbeitsverhältnisse in den zentral-amerikanischen Ländern bewerteten auch verschiedene Menschenrechtsgruppen wie *Human Right Watch* die Vertragsklauseln des CAFTA-DR als unzureichend. Sie beanstandeten, dass die nationalen Gesetze in den Vertragspartnerstaaten oft nicht den Kernarbeitsstandards der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) entsprächen und darüber hinaus häufig in nur unzureichendem Maße durchgesetzt würden, die

⁶⁷ Vgl. USTR, *Free Trade with Central America and the Dominican Republic, Highlights of the CAFTA*, Februar 2005, <www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Regional/CAFTA/Briefing_Book/asset_upload_file834_7179.pdf> (abgerufen 1.11.2007); Clare Ribando, *DR-CAFTA, Regional Issues*, Washington, D.C., 2005 (CRS Report for Congress, RS 22164).

⁶⁸ Vgl. Kimberly Ann Elliott, *Labor Standards, Development, and CAFTA*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, März 2004 (International Economics Policy Briefs, Nr. PB04-2), S. 5ff.

⁶⁹ Vgl. Senate Finance Committee, *Review of the United States-Central America-Dominican Republic Free Trade Agreement Presented by Lochiel Edwards on behalf of Wheat Export Trade Education Committee, National Association of Wheat Growers, National Barley Growers Association, Montana Grain Growers Association, U.S. Wheat Associates*, 13.5.2005, <www.senate.gov/finance/hearings/testimony/2005test/letest041305.pdf> (abgerufen 10.1.2008).

⁷⁰ Vgl. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, *Statement of Robert Vastine, Coalition of Service Industries*, <<http://waysandmeans.house.gov/hearings.asp?formmode=view&id=2827>> (abgerufen 22.1.2008).

⁷¹ Vgl. USITC, *ITC Begins Assessment of U.S.-Central America FTA*, 27.12.2004, <www.usitc.gov/ext_relations/news_release/2004/er1227bb1.htm> (abgerufen 22.1.2008).

⁷² American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), *Corporate Myths about Shipping Jobs Overseas*, <www.aflcio.org/issues/jobseconomy/jobs/outsourcing_myths.cfm> (abgerufen 22.1.2008).

Möglichkeiten für internationale Sanktionen gleichzeitig aber nur schwach entwickelt seien.⁷³

Diese Kritik griffen die Demokraten im Kongress auf. Anfang April 2005 bemängelten demokratische Mitglieder des *House Ways and Means Committee* in einem Brief an den stellvertretenden USTR Peter Allgeier die ihrer Meinung nach unzureichenden Arbeiterrechte in den CAFTA-DR-Ländern (insbesondere beim Recht auf Kollektivverhandlungen) und deren ungenügende Umsetzung. Zahlreiche Kongressabgeordnete forderten die Wiedereröffnung der Verhandlungen in diesem Punkt, um die im Vertrag festgelegten Arbeitsschutzvorschriften zu verschärfen – allerdings nicht nur, um der Ausbeutung von Arbeitern in den Partnerländern entgegenzuwirken, sondern auch, um die USA vor einer ihrer Meinung nach durch »Umwelt- und Sozialdumping« verursachten Senkung von Sozial- und Umweltstandards sowie dem Verlust von Arbeitsplätzen zu bewahren. Doch das CAFTA-DR wurde nicht allein aus den Reihen der Demokraten angegriffen. Auch Republikaner, vor allem Vertreter von Wahlkreisen mit ausgeprägter Textil- oder Zuckerproduktion lehnten den Vertrag aus Angst vor Arbeitsplatzverlusten ab. Unterstützt wurden sie von der *American Manufacturing Trade Action Coalition* und der *Nationale Textile Association*. Die Interessenverbände mahnten, dass asiatische Textilproduzenten den Weg über die CAFTA-DR-Länder nehmen könnten, um ihre Waren in den USA abzusetzen, was den Wettbewerb in diesem Sektor weiter verschärfen würde. Auf Kritik stieß das Abkommen auch bei der *American Sugar Alliance* und den *America's Cane and Beet Producers*, den Dachorganisationen der Zuckerproduzenten.⁷⁴

Der damalige Agrarminister Mike Johanns traf sich daher wiederholt mit Senatoren aus zuckerproduzierenden Bundesstaaten wie Louisiana, Wyoming, Idaho, Minnesota und North Dakota. Zudem versicherte Johanns dem republikanischen Senator Saxby Chambliss und dem republikanischen Abgeordneten Bob Goodlatte, den Vorsitzenden der Agrarausschüsse von Senat und Repräsentantenhaus, dass das CAFTA-DR nicht in Konflikt mit den im Landwirtschaftsgesetz von 2002 formulierten Zielen treten werde. Sollten die

nationalen Zuckerproduzenten durch zusätzliche Zuckerimporte bedroht werden, könnten diese wieder eingeschränkt werden. Auch den Abgeordneten und Senatoren aus Wahlkreisen mit starker Textilindustrie versuchte die Administration entgegenzukommen: Sie versprach unter anderem, strengere Ursprungsregeln festzulegen und ein neues Abkommen mit Mexiko über verschärfte Grenzkontrollen zu verhandeln, noch bevor die *Cumulation Rule* in Kraft treten würde. Zudem gab Präsident Bush der Branche grünes Licht, bei der USITC ein Schutzverfahren gegen Textilimporte aus China anzustrengen. Um Stimmen von Abgeordneten aus dem sogenannten *Manufacturing Belt* im Mittleren Westen und aus dem Südosten der USA zu gewinnen, wo die amerikanische Textilproduktion konzentriert ist, sicherte die republikanische Parteiführung schließlich zu, sie werde den *US Trade Rights Enforcement Act* unterstützen. Dieses Gesetz sollte es einfacher machen, gegen China und andere nichtmarktwirtschaftliche Ökonomien wegen Handelsverletzungen zu klagen. Während es der Bush-Administration mit diesem Entwurf gelang, zahlreiche republikanische Abgeordnete, darunter auch den Vorsitzenden des *Steel Caucus* Phil English, zur Unterstützung des CAFTA-DR zu bewegen, überzeugte das Gesetz die Demokraten nicht. Der demokratische Oppositionsführer Harry Reid betrachtete den Gesetzesvorschlag als Ablenkungsmanöver der Bush-Administration. Für den Entwurf votierten denn auch nur 34 Demokraten, 162 stimmten mit Nein.⁷⁵

Um auch in den Reihen der Demokraten die Zustimmung zum CAFTA-DR zu erhöhen, versprach der damalige USTR Portman dem demokratischen Senator Jeff Bingaman, Mitglied des Energieausschusses, 40 Millionen Dollar der für das Haushaltsjahr 2006 vorgesehenen Entwicklungshilfe dem Aufbau von Kapazitäten zur Durchsetzung von Arbeits- und Umweltstandards zuzuweisen.⁷⁶ Drei Millionen Dollar sollten zudem an die ILO fließen für die Erstellung von Berichten über Arbeitsverhältnisse und die Umsetzung von Arbeitsstandards in den zentralamerika-

⁷³ Vgl. Hornbeck, CAFTA-DR [wie Fn. 64], S. 29; Human Rights Watch, *Labor Rights Protection in CAFTA*, 14.10.2003 (Human Rights Watch Briefing Paper), <<http://hrw.org/backgrounders/usa/cafta1003.pdf>> (abgerufen 27.10.2007).

⁷⁴ *America's Cane and Beet Producers, CAFTA...A bad deal for America's 146,000 sugar workers. A bad deal for America*, CAFTA Fact Sheet, Dezember 2004, <www.enebuilder.net/asa/e_article000334209.cfm> (abgerufen 27.10.2007).

⁷⁵ Das Repräsentantenhaus verabschiedete das Gesetz am 27.7.2005 mit 255 zu 168 Stimmen. Im Senat kam der Gesetzentwurf nicht zur Abstimmung. Vgl. GovTrack.US, *HR 3283, United States Trade Rights Enforcement Act*, <www.govtrack.us/congress/vote.xpd?vote=h2005-437> (abgerufen 5.11.2007); China Daily, *House Okays Bill Aimed at Subsidized China Goods*, 28.7.2005, <www.chinadaily.com.cn/bizchina/2005-07/28/content_542556.htm> (abgerufen 5.11.2007).

⁷⁶ Vgl. Hornbeck, CAFTA-DR [wie Fn. 64], S. 3.

nischen Ländern.⁷⁷ Schließlich griff die Bush-Administration auch den Vorschlag für einen Gesetzeszusatz auf, den das *House Ways and Means Committee* im Zuge des *Mark-up*-Prozesses gemacht hatte: Dem zufolge sollte die Administration verpflichtet werden, zwei Mal jährlich über die Erfüllung der Arbeitsbestimmungen des Abkommens zu berichten.⁷⁸

Trotzdem fiel die Abstimmung über das zentral-amerikanische Freihandelsabkommen denkbar knapp aus: Im Senat betrug die Mehrheit für CAFTA-DR zehn Stimmen, im Repräsentantenhaus nur zwei. 202 Republikaner stimmten für, nur 27 gegen das Gesetz; von den Demokraten votierten 187 gegen, 15 für den Handelsvertrag. Die 27 republikanischen Abgeordneten, die dem Abkommen ihre Zustimmung verweigerten, stammten mehrheitlich aus dem Mittleren Westen, aus dem Südosten der USA und aus den zuckerproduzierenden Bundesstaaten.⁷⁹

Bilaterale Freihandelsabkommen: Der Fall KORUS-FTA

Ziele und Interessen

Ähnlich kontrovers verlief die Debatte über den Handelsvertrag mit Südkorea (KORUS-FTA). Im Februar 2006 benachrichtigte die Administration den Kongress über ihre Absicht, mit Seoul Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen aufzunehmen, im Juni begannen die Gespräche. Nach zehn Monaten zäher Verhandlungen kam die Einigung am 1. April 2007 buchstäblich in letzter Minute zustande – 90 Tage bevor die Handelsvollmacht des Präsidenten auslief. Noch am selben Tag unterrichtete die Administration den Kongress darüber, dass sie das Abkommen mit Südkorea zu unterzeichnen beabsichtige. Am 30. Juni, also einen Tag vor Ende der TPA, setzten die beiden Handelspartner ihre Unterschriften unter das Abkommen. Zwar kann das KORUS-FTA unter diesen

Voraussetzungen noch die Schnellschur durch den Kongress nehmen, angesichts der demokratischen Mehrheit in beiden Kammern wird es die Bush-Administration jedoch nicht leicht haben, die für das Handelsabkommen notwendige parteiübergreifende Unterstützung zu sichern. Im Gegenteil, je näher die Wahlen im November 2008 rücken, desto schwieriger dürfte dieses Unterfangen werden.⁸⁰

Im Vergleich mit den übrigen Abkommen ragt die ökonomische Bedeutung des KORUS-FTA deutlich heraus: Südkorea ist der sechstgrößte Handelspartner der USA, bei zuletzt stark zunehmenden Ausfuhren und eher stagnierenden Importen.⁸¹ Das KORUS-FTA ist für die USA somit das wichtigste Handelsabkommen seit dem Inkrafttreten von NAFTA im Jahr 1994. Wird der Vertrag vom US-Kongress ratifiziert, entstünde in der Folge der drittgrößte Freihandelsraum weltweit. Größer wären dann lediglich der EU-Binnenmarkt und die NAFTA-Zone.⁸² Neben einem besseren Marktzugang in den Bereichen Automobilindustrie, Landwirtschaft, Finanzdienstleistungen, Telekommunikation und Medien ist den USA an der Durchsetzung höherer Standards (Schutz geistigen Eigentums, Investitions- und Wettbewerbsregeln) gelegen. Schließlich soll das Abkommen angesichts des zunehmenden Regionalisierungstrends in Asien die US-Wirtschaft langfristig in diesen Märkten verankern.

Das KORUS-FTA sieht vor, rund 85 Prozent der beiderseitigen Zölle auf Industriegüter sofort abzuschaffen. Innerhalb von drei Jahren sollen dann circa 94 Prozent aller Güter zollfrei gehandelt werden, der Hauptteil der restlichen Industriezölle in spätestens zehn Jahren abgebaut sein. Besonders hart umkämpft waren die Regelungen für landwirtschaftliche Erzeugnisse: Man einigte sich auf einen Kompromiss, dem zufolge mehr als die Hälfte aller amerikanischen Agrarexporte nach Korea sofort zollfrei abgewickelt werden. Für bestimmte Agrarprodukte ist eine Übergangsfrist vorgesehen, einige Produkte wie Reis sind – auf Drängen Südkoreas – ganz von der Liberalisierung ausgenommen. Noch nicht abschließend geklärt ist

⁷⁷ Vgl. Daniel Ikenson, *Cutting the Cord: Textile Trade Policy Needs Tough Love*, Washington, D.C.: CATO Institute. Center for Trade Policy Studies, 25.1.2005 (Free Trade Bulletin 15), <www.freetrade.org/node/109> (abgerufen 22.1.2007).

⁷⁸ Vgl. Hornbeck, CAFTA-DR [wie Fn. 64], S. 29; Raymond J. Ahearn, *Trade Liberalization Challenges Post-CAFTA*, Washington, D.C., 30.11.2005 (CRS Report for Congress, RS 22339), S. 2.

⁷⁹ Vgl. Lionel Beehner, *What Are the Main Issues in the Debate over CAFTA?*, 18.7.2005 (Council on Foreign Relations Backgrounder), <www.cfr.org/publication/9050/>; Hornbeck, CAFTA-DR [wie Fn. 64], S. 3–4.

⁸⁰ Vgl. Hanns Günther Hilpert/Stormy Mildner, *Wettlauf um Märkte. USA und Südkorea gründen drittgrößte Freihandelszone weltweit*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2007 (SWP Aktuell 30/07), S. 1.

⁸¹ Eine Übersicht über das Handelsvolumen (Exporte, Importe und Bilanz) mit den FTA-Partnern der USA findet sich im Anhang, Tabelle A4.

⁸² Vgl. William H. Cooper/Mark E. Manyin, *The Proposed South Korea-U.S. Free Trade Agreement (KORUSFTA)*, Washington, D.C., 24.5.2006 (CRS Report for Congress, RL 33435), S. 10.

die Frage, ob und wie weit Südkoreas Rindfleisch-Importstopp aufgehoben wird. Beim zweiten strittigen Thema, dem Automobilhandel, kamen die beiden Handelspartner überein, die Zölle auf kleine und mittlere Personenkraftwagen unverzüglich, auf größere Fahrzeuge schrittweise innerhalb von drei Jahren und auf offene Kleintransporter binnen zehn Jahren abzuschaffen. Zudem erklärte sich Südkorea bereit, das für Importfahrzeuge diskriminierende Steuersystem derart umzugestalten, dass amerikanische Autos mit starken Motoren nicht länger benachteiligt werden.⁸³

Beim Dienstleistungshandel vereinbarten Südkorea und die USA einen Negativlistenansatz. Seoul verpflichtete sich zu einer partiellen Öffnung in den Bereichen Finanz- und Unternehmensdienstleistungen, Telekommunikation und Medien. Der Bildungs- und der Gesundheitssektor bleiben hingegen von der Liberalisierung ausgeschlossen. Das Abkommen regelt zudem zahlreiche Handel-Plus-Themen und geht damit weit über die innerhalb der WTO geltenden Verpflichtungen hinaus. Die bilateralen Vereinbarungen erstrecken sich auf handelsbezogene Investitionen, Fragen der öffentlichen Auftragsvergabe, Handels erleichterung (insbesondere Abbau von Zollbürokratie), Bestimmungen zum Schutz geistigen Eigentums sowie Umwelt- und Sozialstandards. Ferner einigten sich die beiden Staaten auf einen Streitschlichtungsmechanismus.⁸⁴

Am 20. September 2007 veröffentlichte die USITC ihren Bericht über die zu erwartenden ökonomischen Effekte des KORUS-FTA für die USA. Danach dürfte sich das Abkommen besonders günstig auf die US-Agrarexporte auswirken. Zum einen ist Südkorea für die USA schon jetzt ein bedeutender Absatzmarkt für landwirtschaftliche Produkte (Platz 6 in der Rangliste der Agrarexportmärkte), zum anderen ist der koreanische Agrarmarkt mit einem durchschnittlichen Zollniveau von 52 Prozent, zahlreichen Zollspitzen (z.B. 328 Prozent auf Futtermais) und massiven Subventionen zurzeit noch besonders stark geschützt. Offiziell rechnet man daher mit einem Anstieg der Agrarexporte nach Südkorea um bis zu 200 Prozent.

Auch beim Handel mit Fahrzeugen wird ein erhebliches Wachstum erwartet. Denn Südkorea ist zwar einer der weltweit führenden Fahrzeughersteller, der Zugang zum heimischen Markt wird jedoch durch hohe Zölle, ein diskriminierendes Steuersystem und komplizierte nationale Standards und Zertifizierungsverfahren stark beschränkt. Nach Angaben des koreanischen Automobilverbands KADA beläuft sich der Marktanteil ausländischer Fahrzeuge in Korea auf 4,4 Prozent. Rund 80 Prozent des amerikanischen Handelsdefizits mit Korea, das sich auf 13 Milliarden US-Dollar summiert, entfallen auf die Automobilbranche. Erhebliche Wohlfahrtspotentiale liegen gemäß USITC auch in einer stärkeren Liberalisierung des Dienstleistungshandels (vor allem der Finanzdienstleistungen) und in einer Verbesserung der Investitionsbedingungen und des Patentschutzes in Südkorea. Dem USITC-Bericht zufolge wird das KORUS-FTA aber auch zu einem beträchtlichen Anstieg der koreanischen Exporte in die USA, insbesondere von Fahrzeugen und Textilien, führen. Die USITC schätzt allerdings, dass dies vor allem zu Lasten von US-Importen aus anderen Ländern gehen und daher nur zu einem geringfügigen Absatzrückgang von heimischen Produkten führen werde.⁸⁵

Verhandlungen und Kontroversen

KORUS-FTA ist im Kongress stark umstritten. Besonders die Demokraten bemängeln die unzureichenden Arbeitsstandards. Kaum dass der neue Kongress im Januar 2007 seine Arbeit aufgenommen hatte, forderten sie Charles Rangel zu einem Richtungswechsel in der Handelspolitik auf. Betty Sutton, demokratische Abgeordnete aus Ohio und Mitglied der handelskritischen *House Trade Working Group*, beispielsweise betonte: »Zentral für unseren Wahlsieg war der Widerstand gegen die missgeleitete Handelspolitik der Administration und unser Versprechen, eine ehrliche Alternative zu Handelsabkommen wie CAFTA zu bieten.«⁸⁶ Im Februar legte Rangel zusammen mit dem Vorsitzenden des Unterausschusses Handel, dem gewerkschaftsnahen Sander Levin, eine »Neue Handels-

⁸³ Vgl. USTR, *Final – United States – Korea FTA Texts*, <www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Republic_of_Korea_FTA/Draft_Text/Section_Index.html> (abgerufen 22.1.2008).

⁸⁴ Vgl. USTR, *Free Trade with Korea. Summary of the KORUS-FTA*, April 2007, <www.ustr.gov/assets/Document_Library/Fact_Sheets/2007/asset_upload_file649_11034.pdf> (abgerufen 22.1.2008).

⁸⁵ Vgl. USITC, *U.S.-Korea Free Trade Agreement: Potential Economy-wide and Selected Sectoral Effects*, Washington, D.C., September 2007, <<http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/2104f/pub3949.pdf>>.

⁸⁶ Vgl. *Letter to Charles Rangel*, zitiert in *Inside U.S. Trade*, 19.1.2007, S. 13.

agenda für Amerika«⁸⁷ vor. Außer deutlich verbesserten Sozialmaßnahmen für US-Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz durch Handelsliberalisierung verloren haben, forderten die Demokraten vor allem die Verankerung umfassender Arbeits- und Umweltstandards in künftigen Handelsabkommen.

Am 10. Mai einigte sich die Führung der demokratischen Partei mit der Bush-Regierung auf einen parteiübergreifenden Kompromiss (*Bipartisan Agreement on Trade Policy*), der den Weg für die noch nicht ratifizierten FTAs durch den Kongress ebnen sollte: Zusammen mit der Sprecherin des Repräsentantenhauses, Nancy Pelosi, kündigte die Handelsbeauftragte Susan Schwab an, dass Arbeits- und Umweltstandards in den noch anhängigen und in künftigen FTAs rechtlich verbindlich gemacht würden. Dem *Bipartisan Agreement* zufolge sind die Vertragsstaaten fortan verpflichtet, die Kernarbeitsstandards der ILO zu beachten und bereits unterzeichnete Umweltabkommen umzusetzen. Die Befolgung dieser Auflagen kann vor den Streitschlichtungsorganen der FTAs eingeklagt werden. Charles Rangel lobte den parteiübergreifenden Handelskompromiss als historischen Durchbruch.⁸⁸

Wie bisherige Freihandelsabkommen enthielt auch das KORUS-FTA zunächst lediglich die Verpflichtung zur Durchsetzung der nationalen Arbeitsstandards. Daher mussten die Verhandlungen zu diesem Punkt noch einmal aufgenommen und der Vertragstext des KORUS-FTA um die neuen Arbeitsrechtsregeln erweitert werden. Und dennoch blieb das Abkommen im Kongress umstritten. Denn zum einen trägt die Basis der demokratischen Partei den Handelskompromiss nicht mit. Insbesondere die Demokraten in der *House Trade Working Group* sind ungeachtet der Modifikationen gegen das Freihandelsabkommen. Unterstützung erhalten sie von den Gewerkschaften. Der Präsident der AFL-CIO begründete die Vorbehalte gegen das KORUS-FTA wie folgt: »Wir sind nach wie vor besorgt, dass das Abkommen weder den unfairen internationalen Wettbewerb, noch die Verlagerung von US-Arbeitsplätzen ins Ausland angemessen angeht.«⁸⁹

Zum anderen sperren sich zahlreiche Kongressmitglieder gegen den Vertrag mit Südkorea wegen seiner Regelungen zum Automobil- und Agrarhandel. Sander Levin kündigte an, dass der Kongress eine Ratifizierung des Abkommens in seiner jetzigen Form ablehne, falls die Bestimmungen, die diese Branchen betreffen, am Ende nicht befriedigend gelöst seien. Max Baucus, Senator des Agrarstaats Montana, bezeichnete das Ergebnis als »völlig inakzeptabel« und drohte mit der Zurückweisung des Abkommens durch den Senat, solange es keinen »vollständigen Zugang zum koreanischen Markt für Rindfleischexporte aus Montana« gebe.⁹⁰ Geteilt wird diese Haltung von landwirtschaftlichen Interessenverbänden wie dem *Ranchers-Cattlemen Action Legal Fund* und den *United Stockgrowers of America*.⁹¹ Bei ihrem ersten Besuch in Seoul nach Unterzeichnung des Abkommens ließ Assistant USTR Wendy Cuttler am 16. Oktober 2007 durchblicken, dass die endgültige Inkraftsetzung des Handelsvertrags an diesem Punkt scheitern könnte: »Der Kongress hat es deutlich gemacht, dass der koreanische Rindfleischmarkt geöffnet werden muss, damit er das Abkommen zur Abstimmung stellt. Je schneller wir dieses Problem lösen, umso schneller wird das Abkommen ratifiziert.«⁹²

Ähnlich kritisch wurden die Regelungen zum Automobilhandel aufgenommen. In einem *Bipartisan Congressional Proposal to Open Korea's Automotive Markets* (März 2007) bemängelten Mitglieder beider Parteien aus Senat und Repräsentantenhaus, dass das Abkommen sowohl amerikanische Arbeitsplätze gefährde als auch zu einem noch höheren bilateralen Defizit in diesem Sektor führen werde: Korea solle daher nur so viele Autos zollfrei in die USA einführen dürfen, wie US-Autokonzerne selbst im jeweils vergangenen Jahr auf dem koreanischen Markt verkaufen konnten.⁹³ In einem offenen Brief an USTR Susan Schwab forderten

⁸⁷ Vgl. *A New Trade Policy for America*, <<http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/NewTradePolicy.pdf>> (abgerufen 4.1.2007).

⁸⁸ U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, *Congress and Administration Announce New Trade Policy*, 11.5.2007, <<http://waysandmeans.house.gov/news.asp>>.

⁸⁹ AFL-CIO, *Statement by AFL-CIO President John Sweeney on U.S. Trade Policy Developments*, 11.5.2007, <<http://www.aflcio.org/mediacenter/prsrptm/pr05112007a.cfm>>.

⁹⁰ Vgl. U.S. Senate, Committee on Finance, *Baucus Blasts Failure to Resolve Beef Ban in Korea FTA*, 2.4.2007, <www.senate.gov/~finance/press/Bpress/2007press/prb040207a.pdf>.

⁹¹ Cattle Network, *Cattle Industry Opposes South Korean FTA Due to USTR 2.7.2007*, <www.cattlenetwork.com/content.asp?contentid=141923>.

⁹² Wendy S. Cutler (Assistant U.S. Trade Representative for Japan, Korea and APEC Affairs), *KORUS-FTA. The Path ahead to Ratification*, 16.10.2007 <http://seoul.usembassy.gov/413_101607.html>.

⁹³ Vgl. U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, Subcommittee on Trade, *Congressional Proposal to Open Korea's Closed Market Sent to President to Jumpstart Negotiations*, 1.3.2007, <<http://waysandmeans.house.gov/News.asp?FormMode=print&ID=483>>.

Nancy Pelosi, Steny Hoyer (Mehrheitsführer im Repräsentantenhaus), Charles Rangel und Sander Levin eine grundlegende Korrektur der ihrer Ansicht nach unzureichenden Bestimmungen im Bereich Automobilhandel.⁹⁴ Unterstützung erhielten sie von den beiden Automobilherstellern Ford und Chrysler.

Wie schon bei anderen FTAs versucht die Regierung Bush, Stimmen für das KORUS-FTA durch politische Deals in anderen Bereichen zu gewinnen. Im Tausch für die Zustimmung zu diesem Abkommen bietet sie zum Beispiel eine aggressivere Handelspolitik gegenüber China an. Seit langem wird China in den USA für seine angeblichen Währungsmanipulationen kritisiert, die chinesische Importe in die USA künstlich billig halten sollen. Zahlreiche Abgeordnete und Senatoren plädieren daher für ein schärferes Vorgehen gegenüber der Volksrepublik.⁹⁵ Im März 2007 erhoben die USA Einfuhrzölle auf chinesische Papierimporte, um gegen unfaire Subventionen der chinesischen Papierproduktion vorzugehen. Rein wirtschaftlich gesehen sind diese Lieferungen eher unbedeutend – sie machen gerade einmal 0,1 Prozent aller US-Importe aus China aus. Die symbolische Bedeutung dieses Schrittes ist allerdings enorm: Washington hatte jahrelang keine Ausgleichszölle gegen Länder verhängt, die als »nicht marktwirtschaftlich« gelten.⁹⁶ Im April verschärften die USA ihre Handelspolitik gegenüber Peking außerdem dadurch, dass sie in zwei Fällen ein Streitschlichtungsverfahren bei der WTO gegen China beantragten: Die USA warfen dem Land vor, die Verletzung von Urheberrechten insbesondere bei DVDs amerikanischer Filme nur ungenügend zu verfolgen und den Marktzugang für Medienprodukte aus den Vereinigten Staaten in unzulässiger Weise einzuschränken. Mit beiden Maßnahmen versuchte die Bush-Administration dem Kongress entgegenzukommen. Als ein weiteres Verhandlungspfund betrachtet Präsident Bush offenbar die *Trade Adjustment Assistance* (TAA), die Ende

2007 auslief.⁹⁷ Durch die TAA sollen wirtschaftliche Umstrukturierungen, die ihre Ursache in internationalen Handelskonzessionen haben, sozial abgedeckt werden. Ob eine Erweiterung der TAA ausreicht, um die notwendigen Stimmen für KORUS-FTA zusammenzubekommen, bleibt allerdings abzuwarten.

⁹⁴ U.S. House of Representatives, Committee on Ways and Means, Pelosi, Hoyer, Rangel, and Levin Statement on Trade, 2.7.2007, <<http://waysandmeans.house.gov/news.asp>>.

⁹⁵ Vgl. Daniel Ikenson, *A New Protectionism: Dashed Hopes and Perhaps Worse for US Trade Policy*, Washington, D.C.: CATO Institute. Center for Trade Policy Studies, Oktober 2007, <www.freetrade.org/node/784> (abgerufen 27.10.2007).

⁹⁶ Vgl. Steven R. Weisman, »In Big Shift, U.S. Imposes Tariffs on Chinese Paper«, in: *The New York Times*, 31.3.2007, <www.nytimes.com/2007/03/31/business/31trade.html>; Daniel Ikenson, *Growing Pains. The Evolving US-China Trade Relationship*, Washington, D.C.: CATO Institute. Center for Trade Policy Studies, 7.5.2007 (Free Trade Bulletin 28), <www.freetrade.org/node/626>.

⁹⁷ Vgl. U.S. Department of Labor, *Trade Adjustment Assistance. Program Overview*, Dezember 2006, <www.doleta.gov/tradeact/taa/ProgramOverviews.cfm> (abgerufen 27.10.2007); Sigurd Nilson, *Trade Adjustment Assistance. Changes Needed to Improve States' Ability to Provide Benefits and Services to Trade-Affected Workers*, Testimony before the Committee on Ways and Means, 14.6.2007, S. 1, <www.gao.gov/new.items/d07995t.pdf>; Sallie James, »Trading Down«, in: *National Review Online*, 24.10.2007.

Ergebnisse: Herausforderungen für die US-Handelspolitik

In den kommenden Jahren steht die US-Handelspolitik vor fünf großen Herausforderungen: *Erstens* hat sich seit Mitte der 1990er Jahre die interessenpolitische Basis dieses Politikfelds verändert: Fragen der Außenwirtschaftspolitik werden nicht mehr nur im engen Kreis liberaler oder protektionistischer Produzenten bzw. ihrer politischen Vertreter behandelt, sondern sind zu einem Politikum geworden. Eine Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppen wie Umwelt- und Konsumentenverbände, Gewerkschaften, religiöse Gruppen und Entwicklungshilfeorganisationen versuchen, die nationale Handelspolitik zur Durchsetzung eigener Interessen zu instrumentalisieren. Handelspolitik wird daher auch immer mehr mit Elementen anderer Politikfelder überfrachtet. Als Beispiel sei hier nur auf die große Bedeutung verwiesen, die der Sicherung von Arbeits- und Menschenrechten bei den Verhandlungen über das Freihandelsabkommen mit Korea zugemessen wurde. Dass Handelsliberalisierung unter einem starken Legitimierungsdruck seitens einer Vielzahl von gesellschaftlichen Gruppen geraten ist, hat dazu geführt, dass an Markttöffnung interessierte Industrien ihre Ziele inzwischen weit weniger erfolgreich durchsetzen können als in der Vergangenheit.

Zweitens ist die US-Handelspolitik mit der steigenden Aufmerksamkeit, die ihr in der amerikanischen Öffentlichkeit zuteil wird, zum Austragungsort übergeordneter parteipolitischer Konflikte geworden, und diese werden immer dezidierter ausgetragen. Gleichzeitig hat die starke Politisierung von Handelsfragen dazu geführt, dass der Wahlzyklus zu einem wichtigen Parameter für die Konzessionsbereitschaft Washingtons auf internationaler Ebene geworden ist. Dies hat sich schon während der Zwischenwahlen im November 2006 gezeigt und deutet sich auch für die kommenden Präsidentschaftswahlen Ende 2008 an.

Drittens hat aufgrund des steigenden Partizipationswillens des Kongresses und der parteipolitischen Polarisierung die Führungsfähigkeit des Präsidenten in der Außenwirtschaft gelitten. Mit einer baldigen Rückkehr zu den alten Machtverhältnissen zwischen Präsident und Kongress ist angesichts der wachsenden Globalisierungsangst in der Bevölkerung nicht zu rechnen. Vielmehr wird das Interesse des Kongresses am Politikfeld Außenhandel hoch bleiben. Dies ist

insofern problematisch, als der Präsident, ungeachtet seiner parteipolitischen Orientierung, praktisch qua Amt der Handelsliberalisierung vergleichsweise aufgeschlossen gegenübersteht, der Kongress, der primär innenpolitischen Interessen verpflichtet ist, hingegen strukturell zum Protektionismus neigt – und zwar unabhängig davon, wie gerade die Mehrheiten verteilt sind.

Viertens zeigen die Doha-Runde der WTO ebenso wie die regionalen Verhandlungen mit den zentralamerikanischen Staaten (CAFTA-DR) oder auch die bilateralen Verhandlungen mit Südkorea (KORUS-FTA), dass die US-Administration ihren handelspolitischen Spielraum unter hohen Kosten, sprich mit weitreichenden Konzessionen an globalisierungskritische Abgeordnete erkaufen muss. Zwar ist bislang keine globale Liberalisierungsinitiative am Widerstand der USA gescheitert. Allerdings werden die Mehrheiten im Kongress knapper ausfallen und weniger berechenbar sein. Die USA werden in handelspolitischen Fragen in Zukunft verstärkt widersprüchliche Signale aussenden, was internationale Verhandlungen deutlich komplizierter machen dürfte.

Die größte Herausforderung wird schließlich sein, einen Freihandelskonsens überhaupt wiederherzustellen und dann aufrechtzuerhalten. Denn auch wenn der nächste Präsident oder die nächste Präsidentin die freihändlerischen Ambitionen von George W. Bush teilen sollte, wird es angesichts der Tendenzen im Kongress schwierig sein, diese tatsächlich zu verwirklichen. Um die Widerstände gegen die Liberalisierung der Märkte zu überwinden, wird es umso mehr einer starken Führung durch die Exekutive und eines intensiven handelspolitischen Engagements bedürfen.

Mit dem vorläufigen Ende der *Trade Promotion Authority* liegt die Federführung in der US-Handelspolitik nun wieder beim Kongress. Die schwindende Freihandelskoalition im Repräsentantenhaus und im Senat, die wachende Zahl an Handels skeptikern, die sich auch durch große Zugeständnisse nicht umstimmen lassen, und die parteipolitische Polarisierung bilden ein gefährliches Gemisch, dessen Explosivität durch die fehlende TPA noch zunimmt. Noch mehr als in der Vergangenheit ist es daher für Deutschland wichtig, den Dialog mit meinungsbildenden und

gestaltungsmächtigen Abgeordneten und Senatoren zu suchen bzw. zu intensivieren und in der amerikanischen Debatte stärker als bisher Präsenz zu zeigen. Besondere Aufmerksamkeit sollte dabei den neuen Kongressmitgliedern gewidmet werden, die häufig nationalistischer und freihandelskritischer sind als ihre alteingesessenen Kollegen.

Anhang

Übersicht A1

Ausgewählte Institutionen im handelspolitischen Entscheidungsprozess der USA (Stand: Januar 2008)

<i>Exekutive</i>	
USTR USTR ist Susan Schwab	Das Amt des Handelsbeauftragten der Amerikanischen Regierung, das <i>Office of the US Trade Representative</i> , ist ursprünglich durch den <i>Trade Expansion Act</i> von 1962 eingerichtet worden. Der USTR ist ein Kabinettsmitglied im Rang eines Botschafters und direkt dem Präsidenten unterstellt. Er koordiniert die US-Handelspolitik, versucht interne Diskrepanzen zwischen den an der Handelspolitik beteiligten Institutionen innerhalb und außerhalb der Exekutive zu entschärfen und macht konkrete Vorschläge zur Formulierung der Handelspolitik. Darüber hinaus agiert er als Repräsentant der USA bei internationalen Verhandlungen. Er dient also als Vermittler sowohl zwischen den innenpolitischen Interessen und den Interessen ausländischer Regierungen sowie zwischen der Exekutive und der Legislative. Der USTR ist schließlich Vorsitzender eines ganzen Netzes verschiedener Behörden, Ausschüsse und Unterausschüsse, die sich mit Handelspolitik befassen. Dazu gehören unter anderem die <i>Trade Policy Review Group</i> (TPRG) und das <i>Trade Policy Staff Committee</i> (TPSC). Er beaufsichtigt auch die Arbeit des Netzwerks von <i>Private Sector Advisory Committees</i> .
National Economic Council Direktor ist Keith Hennessey	Der <i>National Economic Council</i> (NEC) koordiniert als Teil des <i>Executive Office of the President</i> den <i>Interagency Trade Policy Process</i> , der eine kohärente Handelspolitik gewährleisten soll. Dem NEC sind zwei Ausschüsse untergeordnet: die <i>Trade Policy Review Group</i> (TPRG) und das <i>Trade Policy Staff Committee</i> (TPSC). Im NEC werden Fragen von grundsätzlicher wirtschaftlicher Bedeutung erörtert. Er trägt die Gesamtverantwortung für die Beratung des Präsidenten in allgemeinen binnen- und außenwirtschaftlichen Angelegenheiten und für die Koordination und Umsetzung der wirtschaftspolitischen Agenda des Präsidenten. Die Umsetzung der im NEC getroffenen handelspolitischen Entscheidungen übernimmt anschließend der USTR.
Trade Policy Review Group und Trade Policy Staff Committee	Diese beiden Institutionen stellen die erste und zweite Ebene im <i>Interagency Trade Policy Process</i> dar und sind unter dem Vorsitz des USTR bzw. eines seiner Stellvertreter für die Entwicklung und Koordination der Regierungsposition in Handelsfragen- und handelsbezogenen Investitionsfragen verantwortlich. Mitglieder des TPSC sind Abteilungsleiter der am NEC beteiligten Ministerien und Behörden. Die mehr als 90 themenspezifischen Unterausschüsse des TPSC leisten die vorbereitende Arbeit für die Beratungen des TPSC, das die Vorschläge wiederum auf ihre Vereinbarkeit mit den generellen politischen Zielsetzungen prüft. Handelt es sich um Fragen übergeordneter politischer Bedeutung oder kann im TPSC kein Konsens zu wichtigen Entscheidungen erreicht werden, wird das Problem an die TPRG weitergeleitet. Mitglieder der TPRG sind die stellvertretenden Minister und Vorsitzenden der handelspolitischen Behörden. Sie ist dem TPSC hierarchisch übergeordnet.
U.S. Department of Commerce Minister ist Carlos M. Gutierrez	Im Wirtschaftsministerium werden außenwirtschaftspolitische Fragen größtenteils in der <i>International Trade Administration</i> (ITA) und ihren verschiedenen Abteilungen behandelt. Die ITA ist insbesondere verantwortlich für Fragen der Exportförderung, für die Handelsvertretungen im Ausland, die Verwaltung von Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen sowie Exportkontrollmaßnahmen. Das Ministerium ist zudem mit der Umsetzung handelspolitischer Gesetze und Abkommen betraut.

<i>Legislative</i>	
Congressional Oversight Group on Trade <i>Vorsitzende sind Max Baucus und Charles Rangel</i>	Die mit dem <i>Trade Act of 2002</i> neu geschaffene <i>Congressional Oversight Group</i> überwacht die Handelspolitik der Administration. Sie kann zu jedem Zeitpunkt der Verhandlungen ein Treffen mit dem Präsidenten verlangen. Der permanente, parteiübergreifende Ausschuss setzt sich aus den Vorsitzenden und den ranghöchsten Mitgliedern der Minderheit (<i>Ranking Members</i>) des <i>House Ways and Means Committee</i> und des <i>Senate Finance Committee</i> sowie Mitgliedern anderer Ausschüsse zusammen, in deren Bearbeitungsgebiet Bereiche des Handelsabkommens fallen.
Joint Economic Committee <i>Vorsitzender ist Charles Schumer</i>	Das <i>Joint Economic Committee</i> (JEC), ein gemeinsamer Ausschuss beider Kammern des Kongresses, wirkt an der Handelspolitik durch seine Studien zu Außenwirtschaftsfragen mit. Es ist eines von nur vier gemeinsamen Ausschüssen der beiden Kammern des Kongresses. Der Vorsitz dieses Ausschusses wechselt zwischen Repräsentantenhaus und Senat jeweils mit der Einberufung eines neuen Kongresses.
<i>Beratungsgremien</i>	
Private Sector Advisory Committees	<p>Im Jahr 1974 richtete der Kongress das <i>Private Sector Advisory Committee System</i> als externe Beratungsinstitution ein, um sicherzustellen, dass die US-Handelspolitik in angemessener Weise die kommerziellen und wirtschaftlichen Interessen des Landes reflektiert. Seitdem hat der Kongress die Rolle dieses Systems durch mehrere Handelsgesetze erweitert, zuletzt durch den <i>Trade Act of 2002</i>. Mittlerweile umfasst das System 34 verschiedene Ausschüsse mit einer Gesamtmitgliederzahl von circa 1000 Experten der Privatwirtschaft. Die Ausschüsse treffen sich regelmäßig, erhalten sensible Informationen über laufende internationale Verhandlungen und andere Fragen der Handelspolitik und erstatten dem Präsidenten über die möglichen Implikationen jedes unter US-Jurisdiktion abgeschlossenen Handelsabkommens Bericht.</p> <p>An der Spitze des Systems steht das <i>Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations</i> (ACTPN). Ihm gehören 45 vom Präsidenten ernannte Vertreter der Regierung, der Arbeitnehmerschaft, der Industrie, der Landwirtschaft, des Mittelstands, des Dienstleistungssektors, des Einzelhandels, der Verbraucherinteressen und der allgemeinen Öffentlichkeit an. Auf der zweiten Ebene des Systems befinden sich die <i>Policy-Level Advisory Committees</i>, die sich im engeren Rahmen mit Landwirtschaft, Industrie, Arbeit, Dienstleistungen und Investitionen, nationalen und lokalen Perspektiven, Handel und Umwelt sowie Verteidigung beschäftigen. Ihre Aufgabe besteht in der Beratung der Regierung hinsichtlich der Auswirkungen handelspolitischer Maßnahmen auf ihre jeweiligen Sektoren. Auf der untersten Ebene sind technische, sektorale und funktionale Ausschüsse eingesetzt, die wiederum in die zwei Bereiche Industrie und Landwirtschaft untergliedert sind.</p>
<i>Unabhängige Behörden</i>	
U.S. International Trade Commission	<p>Die USITC ist eine unabhängige, überparteiliche Behörde. Sie untersucht die Wirkung von Zöllen und anderer Handelshemmnisse, beobachtet den internationalen Wettbewerb, erstellt Berichte und spricht gegenüber dem Präsidenten und Kongress Empfehlungen in außenwirtschaftlichen Angelegenheiten aus. Eine ihrer Hauptfunktionen besteht darin, zu ermitteln, ob US-Unternehmen durch subventionierte, zu unfairen Preisen abgesetzte oder anderweitig unfair gehandelte Importe wesentlich geschädigt werden (Schutzmaßnahmen gegen wachsende Importe, die US-Industrien bedrohen, Antidumpingmaßnahmen und Ausgleichszölle). Die USITC soll dabei sicherstellen, dass die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen fair und objektiv sind. Sie gibt dem Präsidenten Empfehlungen über den temporären Schutz heimischer Produktionszweige, die durch Handelsliberalisierung und daraus resultierende steigende Importe besonders geschädigt wurden.</p> <p>Die sechs Kommissionsmitglieder der USITC werden für jeweils neun Jahre ernannt, wobei nie mehr als drei derselben Partei angehören dürfen. Die USITC ist ein nicht-stimmberechtigtes Mitglied des TSPC und hat beim TPRG Beobachterstatus.</p>

Tabelle A2

Handelspolitisch relevante Ausschüsse im US-Kongress

<i>Repräsentantenhaus</i>	<i>Senat</i>
Committee on Ways and Means Chairman CHARLES RANGEL (D) Ranking Member JIM MCCRERY (R)	Committee on Finance Chairman MAX BAUCUS (D) Ranking Member CHUCK GRASSLEY (R)
Subcommittee on Trade Chairman SANDY LEVIN (D) Ranking Member WALLY HERGER (R)	Subcommittee on International Trade Chairman BLANCHE LAMBERT LINCOLN (D) Ranking Member GORDON SMITH (R)
Committee on International Relations Chairman TOM LANTOS (D) Ranking Member ILEANA ROS LEHTINEN (R)	Committee on Foreign Relations Chairman JOSEPH R. BIDEN (D) Ranking Member RICHARD G. LUGAR (R)
Committee on Agriculture Chairman COLLIN PETERSON (D) Ranking Member BOB GOODLATTE (R)	Committee on Agriculture, Nutrition, and Forestry Chairman TOM HARKIN (D) Ranking Member SAXBY CHAMBLISS (R)
Committee on Financial Services Chairman BARNEY FRANK (D) Ranking Member SPENCER BACHUS (R)	Committee on Banking, Housing, and Urban Affairs Chairman CHRISTOPHER J. DODD (D) Ranking Member RICHARD C. SHELBY (R)
Subcommittee on Domestic and International Monetary Policy, Trade and Technology Chairman LUIS V. GUTIERREZ (D) Ranking Member RON PAUL (R)	Subcommittee on International Trade and Finance Chairman EVAN BAYH (D) Ranking Member MEL MARTINEZ (R)
Committee on Energy and Commerce Chairman JOHN DINGELL (D) Ranking Member JOE BARTON (R)	Committee on Energy and Natural Resources Chairman JEFF BINGAMAN (D) Ranking Member PETE DOMENICI (R)

D = Democrat, R = Republican

Tabelle A3**Mitglieder der (Democratic) House Trade Working Group**

<i>Mitglied</i>	<i>Bundesstaat</i>	<i>Kongress- mitglied seit</i>	<i>Abstimmungsverhalten</i>	
			<i>TPA</i>	<i>CAFTA-DR</i>
Phil Hare	Illinois	2007	—	—
Nancy Boyda	Kansas	2007	—	—
Carol Shea-Porter	New Hampshire	2007	—	—
Keith Ellison	Minnesota	2007	—	—
Betty Sutton	Ohio	2007	—	—
Bruce Braley	Iowa	2007	—	—
David Loebsack	Iowa	2007	—	—
Steve Kagen	Wisconsin	2007	—	—
Tim Ryan	Ohio	2003	—	Nein
Linda Sanchez	Kalifornien	2003	—	Nein
Michael Michaud	Maine	2003	—	Nein
Raul Grijalva	Arizona	2003	—	Nein
Stephen Lynch	Massachusetts	2001	Nein	Nein
Hilda Solis	Kalifornien	2001	Nein	Nein
Jan Schakowsky	Illinois	1999	Nein	Nein
Tom Allen	Maine	1997	Nein	Nein
Walter Jones	North Carolina	1995	Nein	Nein
Daniel Lipinski	Illinois	1983	Nein	Nein
Mary Kaptur	Ohio	1983	Nein	Nein
Dale Kildee	Michigan	1977	Nein	Nein

Quelle: <www.thomas.loc.gov>.

Tabelle A4**Wirtschaftliche Bedeutung der FTAs und sensible Verhandlungsbereiche**

	<i>US-Exporte 2006 (in Mrd. US-\$)</i>	<i>US-Importe 2006 (in Mrd. US-\$)</i>	<i>US-Bilanz 2006 (in Mrd. US-\$)</i>	<i>Sensible Bereiche der Verhandlungen</i>
Singapur	24,7	17,8	6,9	Investitionen und Finanzdienstleistungen
Chile	6,8	9,6	-2,8	Investitionen, Landwirtschaft
CAFTA-DR	19,6	18,6	9,6	Textilien und Bekleidung, Ursprungsregeln, Arbeitsstandards, Umwelt, Landwirtschaft
Australien	17,8	8,2	10,0	Landwirtschaft, Investitionen, Pharmazeutika
Marokko	0,9	0,5	0,3	Landwirtschaft, Textilien und Bekleidung
Bahrain	0,5	0,6	-0,1	Ausgangspunkt für MEFTA
Oman	0,8	0,9	-0,08	Arbeitsstandards, Hafensicherheit
Südkorea	32,4	45,8	-13,3	Landwirtschaft, Automobilhandel, Nichttarifäre Handelshemmnisse
Kolumbien	6,7	9,2	-2,5	Landwirtschaft, Arbeitsstandards, Schutz geistigen Eigentums
Panama	2,7	0,4	2,3	Landwirtschaft, (Maritime) Dienstleistungen
Peru	2,9	5,8	-2,9	Landwirtschaft, Arbeitsstandards, Schutz geistigen Eigentums

Quellen: <http://tse.export.gov/NTDChart.aspx>, und <www.census.gov/foreign-trade/balance/index.html>, sowie Congressional Research Service, *CRS Reports to Congress*, verschiedene Ausgaben 2001–2007.

Tabelle A5
FTA-Verhandlungen der Bush-Administration (Stand: Januar 2008)

Handels-partner	Notifikation des Kongresses *	Erste Verhandlungsrunde	Ende der Verhandlungen	Verhandlungsdauer (Monate)	Abkommen unterzeichnet	Verabschiedet vom Repräsentantenhaus und Senat	Unterzeichnung des Gesetzes durch den Präsidenten	Inkrafttreten des Abkommens
Singapur	1.10.2002	4.12.2000	16.1.2003	25	6.5.2003	24.7.2003 31.7.2003	3.9.2003 (PL 108-78)	1.1.2004
Chile	1.10.2002	7.12.2000	11.12.2002	24	6.6.2003	24.7.2003 31.7.2003	3.9.2003 (PL 108-77)	1.1.2004
CAFTA-DR	1.10.2002	8.1.2003	17.12.2003 25.1.2004 (Costa Rica) 15.3.2004 (DR)	12	28.5.2004 5.8.2004 (DR)	28.7.2005 28.7.2005	2.8.2005 (PL 109-53)	1.1.2006 **
Australien	13.11.2002	17.3.2003	8.2.2004	11	18.5.2004	14.7.2004 15.7.2004	3.8.2004 (PL 108-286)	1.1.2005
Marokko	1.10.2002	21.1.2003	2.3.2004	11	15.6.2004	22.7.2004 22.7.2004	17.8.2004 (PL 108-302)	1.1.2006
Bahrain	4.8.2003	26.1.2004	27.5.2004	4	14.9.2004	7.12.2005 13.12.2005	11.1.2006 (PL 109-169)	1.8.2006
Oman	15.11.2004	12.3.2005	3.10.2005	7	19.1.2006	20.7.2006 19.9.2006	26.9.2006 (PL 109-283)	1.1.2007
Kolumbien	18.11.2003	18.5.2004	27.2.2006	22	22.11.2006			
Panama	18.11.2003	26.4.2004	19.12.2006	20	28.06.2007			
Peru	18.11.2003	18.5.2004	7.12.2005	19	12.4.2006	8.11.2007 4.12.2007		
Korea	2.2.2006	5.6.2006	1.4.2007	12	30.6.2007			
Bolivien	18.11.2003	Beobachterstatus						
Ecuador	18.11.2003	18.5.2004	2006 ausgesetzt					
SACU	4.11.2002	2.6.2003	aufgegeben					
Thailand	12.02.2004	28.6.2004						
Malaysia	30.3.2006	12.6.2006						

* Der Präsident muss den Kongress informieren, wenn er mit einem Land Verhandlungen aufnehmen möchte.

** Verschiedene Tage für Partnerländer: El Salvador: 1.3. 2006, Nicaragua, Honduras: 1.4.2005, Guatemala: 1.6.2006, Costa Rica: 7.10.2007; DR= Dominikanische Republik

Quellen: <www.govtrack.us/congress/bills?bill=h110-1830> und Congressional Research Service, CRS Reports to Congress, verschiedene Ausgaben 2001–2007.

Tabelle A6
Abstimmungsverhalten handelspolitischer Meinungsführer

		<i>Fast Track 1998</i>	<i>TPA 2002</i>	<i>CAFTA- DR 2005</i>	<i>Singapore FTA 2003</i>	<i>Chile FTA 2003</i>
<i>Leadership</i>						
Nancy Pelosi	Speaker of the House	nein	nein	nein	ja	ja
Steny Hoyer	House Majority Leader	nein	nein	nein	ja	ja
James Clyburn	Democratic Whip	nein	nein	nein	nein	nein
Harry Reid	Senate Majority Leader	nein	nein	nein	nein	nein
<i>Vorsitzende der handelsrelevanten Ausschüsse und Unterausschüsse</i>						
Charles B. Rangel	Chairman of House Ways and Means Committee	nein	nein	nein	ja	ja
Sandy Levin	Chairman Subcommittee on Trade	nein	nein	nein	ja	ja
Max Baucus	Chairman of Senate Finance Committee	ja	ja	nein	ja	ja
Blanche Lambert Lincoln	Chairman of Subcommittee on International Trade	*	ja	ja	ja	ja
Tom Lantos**	House Committee on International Relations	nein	nein	nein	nein	nein
Joseph R. Biden	Senate Committee on Foreign Relations	ja	ja	nein	nein	nein
Collin Peterson	Chairman of House Committee on Agriculture	nein	nein	nein	nein	nein
Tom Harkin	Chairman of Senate Committee on Agriculture	nein	nein	nein	nein	nein
John D. Dingell	Chairman of House Committee on Energy and Commerce	nein	nein	nein	nein	nein
Jeff Bingaman	Chairman of Senate Committee on Energy and Natural Resources	ja	ja	ja	ja	nein
Barney Frank	Chairman of House Committee on Financial Services	nein	nein	nein	nein	nein
<i>Weitere handelspolitische Meinungsführer</i>						
Bernie Sanders	Representative	nein	nein	nein	nein	nein
Charles Schumer	Senator	nein	nein	nein	ja	ja
Lindsey Graham	Senator	nein	ja	nein	ja	nein
Carl Levin	Senator	nein	nein	nein	ja	ja

* noch nicht Mitglied

** Tom Lantos ist Anfang 2008 gestorben

*** nicht im Senat zur Abstimmung gebracht

+ uneingeschränkte Zustimmung des Senats (keine Einzelauflistung der Abstimmung)

Quellen: <www.thomas.loc.gov>, <www.govtrack.us/congress/> und <http://69.63.136.213/documents/PCNewsvotechart04.pdf>.

(Forts.)		Morocco	Australia	Bahrain	Oman	WTO	Vietnam
		FTA	FTA 2004	FTA 2005	FTA	Austritt	PNTR
		2004			2006	2005	2006
<i>Leadership</i>							
Nancy Pelosi	Speaker of the House	ja	ja	enthalten	nein	nein	ja
Steny Hoyer	House Majority Leader	ja	ja	ja	nein	nein	ja
James Clyburn	Democratic Whip	ja	nein	nein	nein	***	***
Harry Reid	Senate Majority Leader	nein	nein	ja	nein	***	***
<i>Vorsitzende der handelsrelevanten Ausschüsse und Unterausschüsse</i>							
Charles B. Rangel	Chairman of House Ways and Means Committee	ja	enthalten	ja	nein	nein	ja
Sandy Levin	Chairman Subcommittee on Trade	ja	ja	ja	nein	nein	ja
Max Baucus	Chairman of Senate Finance Committee	ja	nein	ja	ja	***	***
Blanche Lambert Lincoln	Chairman of Subcommittee on International Trade	ja	ja	+	nein	***	***
Tom Lantos	House Committee on International Relations	nein	nein	nein	nein	nein	nein
Joseph R. Biden	Senate Committee on Foreign Relations	ja	ja	+	nein	***	ja
Collin Peterson	Chairman of House Committee on Agriculture	nein	nein	ja	nein	nein	nein
Tom Harkin	Chairman of Senate Committee on Agriculture	nein	ja	ja	nein	***	***
John D. Dingell	Chairman of House Committee on Energy and Commerce	ja	ja	ja	nein	nein	ja
Jeff Bingaman	Chairman of Senate Committee on Energy and Natural Resources	ja	ja	ja	nein	***	***
Barney Frank	Chairman of House Committee on Financial Services	nein	nein	ja	nein	nein	ja
<i>Weitere handelspolitische Meinungsführer</i>							
Bernie Sanders	Representative	nein	nein	nein	nein	ja	nein
Charles Schumer	Senator	ja	nein	ja	nein		
Lindsey Graham	Senator	nein	ja	ja	ja		
Carl Levin	Senator	ja	ja	ja	nein		

Abkürzungen

ACTNP	Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations
AFL-CIO	American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations
AOA	Agreement on Agriculture
CAFTA-DR	Central America Free Trade Agreement – Dominican Republic
CBTPA	US-Caribbean Basin Trade Partnership Act
CEA	Council of Economic Advisers
CRS	Congressional Research Service
COG	Congressional Oversight Group
ICTSD	International Centre for Trade and Sustainable Development
ILO	International Labor Organization
FTA	Free Trade Agreement
FTAA	Free Trade of the Americas
KORUS-FTA	Korea USA Free Trade Agreement
MAI	Multilaterales Investitionsabkommen
NAMA	Non Agricultural Market Access
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NEC	National Economic Council
P.L.	Public Law
TPA	Trade Promotion Authority
RTAA	Reciprocal Trade Agreement Act
TAA	Trade Adjustment Assistance
USTR	United States Trade Representative
USITC	United States International Trade Commission
WTO	World Trade Organization

Aktuelle Veröffentlichungen der Autorin zum Thema

zusammen mit Claudia Schmucker:

Kräfte messen im US-Kongress. Republikaner und Demokraten streiten um bilaterale Freihandelsabkommen,

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2008 (SWP-Aktuell 8/08),
<http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=4668>

zusammen mit Hanns Günther Hilpert:

Wettlauf um Märkte. USA und Südkorea gründen drittgrößte Freihandelszone weltweit,

Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2007, (SWP-Aktuell 30/07),
<http://www.swp-berlin.org/de/common/get_document.php?asset_id=4031>

Auf unserer Website <http://www.swp-berlin.org> finden Sie Informationen zu weiteren aktuellen Themen. Wenn Sie über neue SWP-Papiere informiert werden möchten, abonnieren Sie unseren elektronischen Newsletter unter
<http://www.swp-berlin.org/de/core.php/de/Newsletter/Register>